



Universidade do Mindelo
República de Cabo Verde



Universidad De Valladolid
España

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

DISSERTAÇÃO

**REGIME JURÍDICO DOS PORTOS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS AO NÍVEL
INTERNACIONAL**

– O CASO DE CABO VERDE –

Realizada por:

António Pedro dos Santos Rodrigues

Trabalho efetuado sob a orientação do:

Professor Doutor José Carlos Laguna de Paz

Mindelo, Agosto de 2014

**REGIME JURÍDICO DOS PORTOS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS AO NÍVEL
INTERNACIONAL**

– O CASO DE CABO VERDE –

Dissertação apresentada à Universidade do Mindelo como parte dos requisitos para a
obtenção do título de Mestre.

ORIENTADOR: Professor Doutor José Laguna de Paz

Mindelo, Agosto de 2014

**REGIME JURÍDICO DOS PORTOS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS AO NÍVEL
INTERNACIONAL**

– O CASO DE CABO VERDE –

Aprovado pelos membros do júri e homologado pela Reitoria, como requisito para a
obtenção do grau de Mestre em Direito das Autarquias Locais.

Mindelo, _____ de _____ de 2014

O Júri

AGRADECIMENTOS

Os meus agradecimentos às Universidades de UNI-MINDELO e VALLADOLID pela oportunidade que me deram de expandir e aprofundar os meus conhecimentos teóricos na área de Direito Marítimo e Comércio Internacional;

Extensivos à ENAPOR,S.A. por ter diligenciado a minha inscrição imediata no referido curso de mestrado, numa postura de reconhecimento e papel promotor da investigação e formação dos quadros nas instituições e nas sociedades amigas do saber.

Assim como a várias pessoas que me apoiaram, entre as quais:

- O meu incansável Orientador do curso, Professor Doutor José Carlos Laguna de Paz, pela sua competência e abnegada dedicação, sempre predisposto a auxiliar-me no que lhe solicitei, como o envio de apontamentos, livros, recomendações de sites, doutrina, jurisprudência, sem as quais seria impossível a sua realização;
- O Coordenador do curso, Professor Doutor Pedro Velasco, com a sua inteligência, competência, compreensão, tolerância e flexibilidade, ciente de que o curso se destinava a estudantes-trabalhadores;
- A todos os excelentes Professores que foram sábia e especialmente escolhidos para lecionar o referido curso, pelo seu espírito de dedicação, interesse em conhecer a realidade cabo-verdiana e apoio dos alunos, espírito de ajuda e solidariedade em relação a todos os alunos, principalmente nos momentos mais cruciais de elaboração dos trabalhos e dos exames escritos;
- Do apoio logístico indispensável da Dra. Dominika e equipa da UNI-MINDELO, sempre pró-ativos, disponíveis, tornando possível o acesso a um conjunto de informações académicas que propiciaram a realização deste trabalho.
- Da minha parte, aprendi muito com os destacados Professores e espero ter outras oportunidades melhores no futuro, quem sabe na orientação para um Doutoramento em Dto. Portuário e Marítimo.

A todos, o meu elevado reconhecimento e um grande obrigado.

RESUMO

O regime jurídico consagrado na primeira Lei dos Portos de Cabo Verde reflete a visão de médio e longo prazo do Governo, os valores fundamentais da comunidade portuária e da sociedade a que está sendo aplicada desde o arranque da importante reforma legislativa despoletada a partir de 2010 no setor portuário e marítimo, encarando como um dos objetivos principais destes diplomas a transformação do modelo de gestão dos portos pela ENAPOR,S.A. num modelo de *Landlord Port*, com os privados a desenvolver na linha da frente as atividades de operação e serviços portuários a serem concessionados, como forma diferenciada de governação das atividades do aludido sector.

Preparar paralelamente um pacote legislativo que abrangesse o Projeto de Lei dos Portos e a respetiva regulamentação e as bases gerais da Concessão Geral dos Portos e a sua regulamentação, assim como o Código Marítimo foi, por isso mesmo, uma tarefa e um desafio consideráveis na vertente técnica e política.

O Governo soube ler as **tendências** e as reais possibilidades económica e financeiras dos mercados portuários de interesse geral, atento ao debate ocorrido noutros países relativo ao processo de reformas e os impactos sobre a organização e o funcionamento do sistema económico conexo às atividades portuárias, incluindo as consequências das respetivas ações de liberalização e privatização. E ainda a necessidade do País continuar a abrir-se de forma mais intensa e num ritmo mais acelerado para o processo progressivo de liberalização e privatização das atividades económicas a ele associadas, transferindo para a gestão privada importantes sectores económicos, ainda que continue a ser reservado ao sector público um significativo papel de coordenação e integração de atividades, assegurando o Estado alguma responsabilidade no investimento em infraestruturas essenciais e de regulação sobre os segmentos que serão objeto de privatização a curtíssimo prazo.

A presente dissertação é o resultante da consolidação dos ricos e profundos conhecimentos teóricos especializados a nível internacional obtidos ao longo deste Curso de Mestrado ministrado pelos Professores da Universidade de Valladolid, aliados à troca profícua de experiências com os Consultores estrangeiros encarregues do

aperfeiçoamento do pacote de leis atrás referido e do Grupo de Trabalho do IMP e da ENAPOR de que fiz parte.

Fizemos um breve e abrangente balanço sobre os objetivos traçados e os caminhos já trilhados e por trilhar a curtíssimo, curto, médio e longo prazo, os ganhos já alcançados, comparando a nossa realidade e a evolução de outros Estados portuários.

Com o presente trabalho pretende-se fazer uma avaliação sobre as etapas essenciais dos processos de reformas portuárias, no plano internacional e em Cabo Verde, **na fase anterior às concessões**, procurando perspetivar teoricamente as questões essenciais que, do ponto de vista organizativo e em relação ao modelo de regulação e de governação, nos seus diferentes planos de concretização, permitirão gizar os caminhos mais eficazes para o desenvolvimento da atividade dos portos cabo-verdianos.

Palavras-chave: Sector Portuário Cabo-verdiano, Governação, Modelos de Gestão portuária, Privatização, Liberalização, Concessão, subconcessões, Regulação e serviço público.

ABSTRACT

The legal regime set out in the first Act of the Ports of Cape Verde reflects the Government's medium and long term vision, the fundamental values of the port community and the society that is being applied from the start of major legislative reform triggered the port and maritime sectors and which started on 2010, facing one of the main objectives of these regulations the transformation of port management model by ENAPOR, SA, a Landlord Port model with private develop on the front line activities and port operation services to be conceded, as a differentiated form of governance activities of the alluded sector.

Alongside preparing a legislative package covering the Bill of Ports and the respective regulations and general bases of the General Concession of Ports and its regulations, as well as the Maritime Code was, therefore, a task, and a considerable challenge concerning the technical and political slopes.

The Government knew how to read trends and actual economic and financial possibilities of port markets of general interest, attentive to debate in other countries on the reform process and the impact on the organization and functioning of the economic system related to port activities, including consequences of the respective shares of liberalization and privatization. And the need of the country continue to open up more intensely and at a faster pace for the ongoing process of liberalization and privatization of economic activities associated with it, transferring to private management major economic sectors, still continue to be reserved the public sector a significant role in coordinating and integrating activities, ensuring the state some responsibility for investment in essential infrastructure and regulation on the segments that will be subject to privatization in the very short term.

This dissertation is the result of the consolidation of the rich and deep specialized theoretical knowledge at international level achieved during this Masters Course taught by Professors from the University of Valladolid, together with the fruitful exchange of experience with foreign consultants in charge of improving the package of laws aforesaid and the Working Group of the IMP and ENAPOR that I belonged.

We made a brief and comprehensive account of the objectives outlined and already trodden paths and walk the very short term, as well as medium and long terms, the gains already achieved, comparing our reality and the evolution of other port states.

The present work aims to make an assessment on key process steps of port reforms at international level and in Cape Verde, in the previous concessions stage, looking for a theoretically perspective of the essential issues, the organizational point of view and in relation the regulation and governance, in their different plans embodiment, will devise the most effective ways for the development of the activity of the Cape Verdean ports.

Keywords: Cape Verde's Ports Sector, Governance, Ports Management Models, Privatization, Liberalization, Concession, subconcessions, Regulatory and public service.

ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AP - Autoridades Portuárias

ENAPOR - Empresa Nacional de Administração dos Portos, sociedade anónima

IMP – Instituto Marítimo Portuário de Cabo Verde

AMP – Agência Marítima e Portuária de Cabo Verde

PIB - Produto Interno Bruto

PPP - Parceria Público Privada

TI - Tecnologias de Informação

TMCD - Transportes Marítimos de Curta Distância

MIEM – Ministério de Infraestruturas e Economia Marítima

ARE – Agência de Regulação Económica

AAC – Alta Autoridade Concorrência

CNUCED – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

CP – Comunidade Portuária

DL – Decreto-Lei

IMO – Organização Marítima Internacional

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PPRN – Port Performance Research Network

PSA – Port of Singapore Authority

TEU – Twenty Feet Equivalent Unit

EU – União Europeia

UNCTAD – United Nations Convention for Trade and Development

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	IV
RESUMO.....	V
ABSTRACT	VII
ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	IX
INTRODUÇÃO	11
1. O conceito de sustentabilidade da economia geral em cabo Verde.....	11
2. A economia portuária e o regime jurídico dos portos cabo-verdianos.....	15
3. Âmbito e relevância do tema de dissertação	17
4. Método de Pesquisa.....	18
1.ª PARTE: AS REFORMAS LEGAIS E INSTITUCIONAIS RELEVANTES DO SECTOR PORTUÁRIO	20
ENQUADRAMENTO DO TEMA	20
1. Génese e evolução histórica do regime jurídico dos portos ao nível internacional e em Cabo Verde	20
2. Evolução histórica do sector portuário e principais desafios estratégicos	27
3. Justificação do processo de reformas e o ambiente de negócio no sector portuário	32
4. As reformas portuárias e o processo de organização da gestão ocorridas no plano internacional	36
4.1. As questões emergentes no arranque do processo de privatização.....	37
4.2. Relativamente às consequências ao nível da organização e da gestão portuária e para o processo de governação nos portos	38
2.º PARTE: A EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA DE CABO VERDE: A ENAPOR, S.A	42
I. OS PORTOS DE CABO VERDE E O MUNDO: TENDÊNCIAS E DESAFIOS...	42
II. CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ACTUAL.....	51
III. EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA DE CABO VERDE.....	54
IV. O CLAUSULADO DA LEI DOS PORTOS E AS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS ACTUAIS DA ENAPOR.....	61
V. CONCESSÃO E GESTÃO DOS PORTOS CABO-VERDIANOS	71
VI. CONCLUSÃO	76
LIMITAÇÕES DO TRABALHO	83
BIBLIOGRAFIA	84
ANEXOS	91

INTRODUÇÃO

1. O conceito de sustentabilidade da economia geral em cabo Verde

Cabo Verde fica situado a 500 km do Senegal, na Costa Ocidental Africana, com 4032 km² de superfície, uma população de 491.575 habitantes (censo 2010) dispersos por nove ilhas habitadas (mais uma deserta), independente de Portugal a 5 de Julho de 1975, adotou, desde essa data até 1991, um modelo económico de planificação centralizada, conforme se pode comprovar através da Constituição da República então aprovada, tendo consagrado formalmente o modelo de direção estatal da economia.

O resultado foi uma profunda e onnipresença do Estado como operador económico direto em todos os sectores da economia, da agricultura, pecuária, passando pela construção civil, até aos serviços mais elementares como manutenção e comercialização de automóvel, tudo acompanhado por relações externas onde prevalecia a teoria da substituição dos privados nas importações e a dependência da ajuda pública ao desenvolvimento no que concerne à recepção de donativos e créditos concessionais bilaterais e multilaterais.

Durante a época colonial que vigorou 75, prevalecia a economia de subsistência, financiada pelos orçamentos da então Metrópole Portuguesa, geradora de crises periódicas onde prevaleciam as dificuldades de algumas famílias mais pobres, fomes, doenças e subseqüentes mortandades, as ultimas conhecidas como fome de 1947.

Essa economia de pobreza, com incipiente dotação de recursos naturais, levou, inclusive, a considerações, hipóteses e comportamentos que negariam a existência de Estado Soberano para se quedarem em conjecturas, por exemplo, de ilhas Adjacentes de Portugal, facto hoje recordado como um quadro propiciador da plena integração de Cabo Verde na União Europeia, como ainda advogam alguns estudiosos saudosistas.

Com a falência dos regimes inspiradores das opções económicas de Cabo Verde pós-independência, com Gorbathev e a perestroika, emerge a era da economia de mercado, iniciada em 1991, marcada por profundas reformas económicas portadoras da liberalização económica, prevalecendo as privatizações, a liberalização do comércio, a reforma do sistema financeiro e cambial numa nova visão estratégica de inserção da economia cabo-verdiana na economia global.

Esta recordação conduz à compreensão do estágio actual do processo de desenvolvimento económico de Cabo Verde onde ainda subsistem graves inadequações a nível institucional (governo, empresas e famílias) com os seus corolários negativos no ambiente dos negócios, custos de contexto e produtividade.

Ora, se para os jovens da geração pós-independência, o objetivo maior passa a ser o do desenvolvimento económico portador do bem-estar geral para as populações, para a geração cabo-verdiana anterior, esse desidrato foi e continua a ser mais desafiador ao colocar questões primárias e fundamentais de solvabilidade como Estado Soberano.

Decorridos trinta e nove anos sobre a data da independência, existe, atualmente, um consenso nacional em como as oportunidades externas que resultam do advento da economia globalizada podem, se conjugados com algumas vantagens comparativas do País, constituir uma janela de oportunidade para a inserção de Cabo Verde numa cadeia internacional de valores económicas onde possa disfrutar, de forma permanente, das acumulações para o seu rendimento nacional, abraçando um novo modelo que relegará definitivamente para o passado, a vetusta economia de renda.

Às questões de ordem internacional, somam-se outras de génese regional e interna: pois não basta abrir ou fazer o discurso do mercado escancarado, e adotar Documentos de estratégia para a Redução da Pobreza para se ter sucesso imediato, como se pode facilmente comprovar através de vários casos com incidência em África.

Há que proceder à identificação, adoção, execução e controlo de uma adequada estratégia nacional que, especificamente para Cabo Verde, implica uma fina visão estratégica de longo prazo, de modo a que as janelas de oportunidade tomem a forma de nichos que deverão ser cirurgicamente identificados em termos prioritários.

Ademais, existe um elemento, de âmbito regional, que requer uma resposta inequívoca e definitiva, no caso, grau de valorização das relações económicas Cabo Verde e CEDEAO, no âmbito da viabilização da economia cabo-verdiana.

Todas as economias e como tal a cabo-verdiana carece da definição de uma vocação que sustente uma visão estratégica na construção de um modelo económico, nas parcerias a estabelecer, na trajetória de desenvolvimento a palmilhar e nos recursos estratégicos a priorizar.

As questões em causa no plano legislativo e institucional e sua perspetiva teórica

No plano legislativo, a República de Cabo Verde manteve depois da independência, como é sabido, por algum tempo, parte da legislação portuguesa em vigor no seu território. É ainda, em grande medida, o caso da legislação marítima e portuária.

Mas ainda que com modificações, o essencial da legislação marítima e portuária do tempo colonial continuou a vigorar o que só por si pode ser pensado como curioso contra censo. Sobretudo por se tratar de matéria de Direito Público. A título de exemplo temos a Portaria nº 80/84 de 22 de Dezembro que aprovou o regulamento de pessoal de tráfego e estiva nos portos de Cabo Verde e que ainda continua em vigor. Mas é também evidente que fazer um código marítimo ou um conjunto de legislação portuária completamente consentâneos com o novo país independente a partir de Julho de 1975, em áreas tão delicadas como a marítima e portuária não é tarefa de fácil empreendimento.

Tanto o código marítimo como a legislação portuária de um determinado país há-de por força reflectir os valores fundamentais da sociedade em geral e dos “*stakeholders*” em especial a que vai aplicar-se. Tratando-se de uma democracia, esses valores hão-de ser os que suscitam consenso entre a maioria dos deputados nacionais. Preparar um conjunto de leis ou melhor projetos de leis sobre a reforma da legislação do sector marítimo e portuário foi por isso mesmo, uma tarefa e um desafio consideráveis. Além da especificidade técnica que os diplomas deste tipo envolveram, os seus autores necessitaram de uma particular sensibilidade aos valores do seu país, Cabo Verde e do seu tempo, de modo a evitar ser logo alterado. Ainda que o tempo dos grandes Códigos imutáveis já tenha porventura passado, o sentido mesmo da codificação há-de significar, sobretudo em zonas tão simbolicamente sensíveis como a do Direito Portuário e Marítimo, uma razoável estabilidade nos valores defendidos.

Foi assim que o primeiro Código Marítimo de Cabo Verde foi aprovado no dia 15 de Novembro de 2010 através do Decreto Legislativo - Nº14/2010 proveniente do Conselho de Ministros.

Igualmente só em 2010 foi publicada a primeira Lei dos Portos de Cabo Verde e bem assim do Regulamento dos Portos de Cabo Verde, que revogou o Regulamento de Exploração dos Portos de Cabo Verde (Decreto – Lei n.º 60/93 de 2 de Novembro),

operando-se uma importante reforma da legislação do sector marítimo e portuário, sendo um dos objectivos destes diplomas a transformação do modelo de gestão dos portos pela Empresa Nacional de Administração dos Portos, SA (ENAPOR) num modelo de *Landlord Port* com os privados a desenvolver em primeira linha as actividades de operação e serviços portuários.

A ENAPOR foi designada a concessionária geral dos portos de Cabo Verde através do Decreto-Lei n.º 46/2013 de 14 de Novembro, aprovado em Conselho de Ministros, que estabeleceu através deste diploma as bases gerais da concessão geral dos portos de Cabo Verde, a quem será atribuída por contrato a celebrar entre o Estado de Cabo Verde e a ENAPOR que tem por objecto a administração, gestão e exploração dos portos integrados na referida concessão, que por sua vez celebrará os respectivos contractos de subconcessão em conformidade com as normas previstas na Lei dos Portos de Cabo Verde.

Constata-se que, nos últimos anos, o país mobilizou avultados recursos financeiros que foram canalizados para a modernização de infra-estruturas portuárias ao mesmo tempo que lançou as bases para o processo de reforma do sector na perspectiva de modernização e aumento da competitividade.

Com efeito, neste contexto, urge encontrar as formas mais eficientes de preparação e implementação das reformas previstas na Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza delineada de 2012 a 2016, em relação ao sistema portuário e marítimo com vista a acelerar a entrada do sector privado na operação e nos serviços portuários de forma a garantir a sustentabilidade do sector, sem deixar de salvaguardar as necessidades de serviço público, bem como a clarificação da repartição das atribuições e competências dos vários agentes públicos do aludido sector com o propósito fundamental de alcançar um sistema marítimo-portuário ágil e eficaz. E bem assim o reforço a todos os níveis da regulação económica do sector, nomeadamente com a criação de uma agência de regulação marítima-portuária e da autoridade da concorrência do sector.

Sublinha-se a importância da visão de médio e longo prazo que aponta para o desenvolvimento de um *Cluster* marítimo que possa fundamentar a emergência de uma nova economia diversificada, altamente produtiva e globalmente competitiva.

Côncios de que Cabo Verde, pela sua condição de país arquipelágico, com a sua vasta Zona Económica Exclusiva possui no mar um dos principais recursos, capaz de potenciar o desenvolvimento de sectores importantes para a economia nacional como o transporte marítimo, as pescas, o turismo, a indústria e a reparação naval de entre outros.

É sem dúvida nesse quadro que o governo definiu o mar como recurso estratégico e tem procurado encarar as actividades económicas ligadas à utilização exploração do mar numa perspectiva sistémica, com o desenvolvimento e estruturação do Cluster do Mar.

Assim, apresentando-se o sector portuário cabo-verdiano como um dos mais importantes em complementaridade com o sistema de transportes nacionais, o presente trabalho tem por objectivo essencial analisar o sector portuário cabo-verdiano, identificando as insuficiências do actual modelo de gestão e bem assim propor as respectivas mudanças no modelo de administração portuário de Cabo Verde, através do estudo de algumas experiências internacionais que permitiu-nos concluir da existência e do possível aumento da participação dos privados de no sector portuário, máxime no que tange à prestação de serviços. Logo, face ao cenário actual transitório de preparação para a celebração dos contractos de subconcessão com a ENAPOR, na qualidade de concessionária geral e bem assim das experiências internacionais analisadas, ousamos apresentar algumas propostas de mudança, assim como a delimitação das atribuições de competências e das inerentes responsabilidades na organização institucional gizado pelo Governo em relação ao sistema portuário; a intensificação do processo de descentralização na vertente da autonomia administrativa e financeira das autoridades portuárias, além do incentivo à concessão da administração portuária à iniciativa privada.

2. A economia portuária e o regime jurídico dos portos cabo-verdianos

O regime jurídico dos portos é bastante antigo, remonta ao Direito Romano, Grego, ao Estado Liberal, final do sec. XVIII à primeira metade do séc. XX, em que se deu a separação entre o Estado e a sociedade, ficando aquele com os fins mínimos (fundamentalmente a segurança e a ordem pública) e esta com as actividades económica, social e cultural.

Com a crise do Estado social de Direito, crise essa forçada pelo fenómeno da globalização económica, pressão dos novos excluídos, crescentes déficits públicos, etc, decidiu-se pela quebra do monopólio do Estado na prestação de serviços públicos e sua substituição crescente do setor privado.

Apresentando-se atualmente o sector portuário cabo-verdiano como um dos mais importantes em complementaridade com o sistema de transportes nacionais, o presente trabalho tem por objectivo essencial analisar o sector portuário cabo-verdiano do ponto de vista legislativo e institucional, traçando a necessária evolução a nível nacional e internacional, tendo em vista as tendências marcantes e os desafios. Identificamos as insuficiências do actual modelo de gestão *-service operator port-* e bem assim avançamos com algumas propostas imprescindíveis de mudança no modelo de administração portuário de Cabo Verde, através do estudo de algumas experiências internacionais que permitiu-nos concluir da existência e do possível aumento da participação dos privados de no sector portuário, de acordo com o modelo *Landlord port*, máxime no que tange à prestação de serviços.

Logo, face ao cenário actual transitório de preparação para a celebração dos contractos de subconcessão com a ENAPOR, na qualidade de concessionária geral e bem assim das experiências internacionais analisadas, ousamos apresentar algumas propostas de mudança, assim como a delimitação das atribuições de competências e das inerentes responsabilidades na organização institucional gizado pelo Governo em relação ao sistema portuário, a intensificação do processo de descentralização na vertente da autonomia administrativa e financeira das autoridades portuárias, além do incentivo à concessão da administração portuária à iniciativa privada.

No plano internacional, o regime jurídico dos portos marítimos é de suma importância, particularmente para os países com vocação marítima como Cabo Verde, porque “serve de suporte formal ao crescimento económico e social, através da captação do investimento das empresas estrangeiras” e a redução progressiva de obstáculos aos negócios com os concessionários interessados no processo das privatizações e ou liberalizações das operações portuárias em curso em Cabo Verde. Que tem estabelecido como um dos pilares da parceria com a EU a convergência técnica e normativa que abrange, como é evidente a legislação no setor portuário e outros. Motivo pelo qual se justifica a valor redobrado do tema que propomos desenvolver.

3. Âmbito e relevância do tema de dissertação

Ainda a título de introdução, passamos de seguida a caracterizar de um modo geral e a identificar o quadro de desenvolvimento do nosso trabalho.

No ponto segundo do trabalho, faremos uma breve avaliação sobre os principais desenvolvimentos e desafios que foram colocados aos portos nos últimos anos, sem descurar uma breve análise sobre as suas relações com os transportes e a logística, as suas relações de interdependência e de integração. Serão abordadas as principais questões de natureza teórica que determinam as relações económicas subjacentes ao processo de privatização, identificando as principais referências de desenvolvimento e caracterização no plano internacional.

No ponto terceiro, será feita uma análise sobre a literatura de referência atinente ao tema, procurando evidenciar as principais linhas de reflexão e de investigação que têm sido seguidas a nível internacional. Pretende-se destacar as principais tendências que se verificam a nível mundial no que tange às reformas estruturais que têm sido adotadas, tendo em conta, nomeadamente, os objectivos e características conexas aos processos de privatização portuária e as soluções seguidas em termos de modelos de governação adotados no período pós-privatização do sector.

No ponto quarto será efectuada uma identificação da situação referente a Cabo Verde, relevando as características específicas da actividade no nosso país e as razões particulares que determinaram o processo de adopção das reformas portuárias. Tentaremos gizar os principais traços da evolução do sector portuário em Cabo Verde, destacando os elementos preponderantes, de natureza económica, associados a cada etapa do processo evolutivo seguido.

No ponto quinto, analisaremos as linhas essenciais das reformas portuárias adoptadas em Cabo Verde, identificando objectivos e principais efeitos das alterações introduzidas, assim como as insuficiências e limitações a que o processo ficou sujeito. A partir das tendências internacionalmente constatadas, verificar-se-á que, também nosso País, o sector portuário sofreu, um processo de transformações no âmbito de um amplo processo de reformas, que incluirão e conduzirão numa primeira fase à liberalização de importantes operações portuárias e futuramente à privatização de relevantes sectores da sua actividade produtiva.

No ponto sexto, pretendemos identificar as principais linhas de evolução do desenvolvimento portuário em Cabo Verde, face às reformas implementadas e em curso no sector e numa perspectiva de caracterização do modelo de governação (Landlord Port) que tem vindo a ser estipulado, no plano da única empresa autoridade portuária (ENAPOR,S.A.) e a nível da governação integrada do sector, procurando referir as perspectivas de natureza económica para a organização e o desenvolvimento dos portos.

No ponto sétimo, procurar-se-á realizar um balanço abarcando problemas, resultados e perspectivas para a actividade portuária em Cabo Verde, no decurso do processo de reformas seguido, com o objectivo de gizar linhas para o desenvolvimento dos portos e para o processo de regulação e de governação sectorial.

Tendo em vista o actual período de transição do processo de liberalização efetivamente iniciado em 2013 em Cabo Verde, com medidas institucionais e legais sólidas de vária ordem recentemente implementadas pelo Governo e consequentemente sem possibilidade objectiva de serem profunda e amplamente avaliadas neste momento, incluiu-se um ponto oito em que serão enunciadas algumas expectativas, em função do conhecimento existente.

Atendendo às características e objectivos deste trabalho, não centralizaremos a nossa reflexão no estudo sobre as consequências de natureza económica associadas ao processo de liberalização e privatização e, nomeadamente, os seus efeitos em termos de produtividade e consequências para os stakeholders da cadeia de valor associada à actividade portuária.

Concluindo, indicaremos algumas sugestões e recomendações sobre a contribuição que o presente trabalho possa dar para o melhor entendimento do regime jurídico portuário vigente em Cabo Verde, o modelo de gestão seguido e as políticas públicas sectoriais adoptadas objetiva e recentemente pelo Governo e deixaremos uma nota final sobre os desafios que se avizinham.

4. Método de Pesquisa

Pretende-se com a abordagem deste tema, objeto de estudo teórico e da realidade internacional e nacional, adotar como metodologia central de investigação uma perspectiva prevalentemente económica-legalista e dogmática (ou dogmática-

formalista), optando pela simbiose dos métodos dedutivos e indutivos e, em termos da técnica, pela pesquisa de natureza qualitativa, privilegiando as fontes jurídicas – a lei, a doutrina económica-jurídica e a jurisprudência, sem descurar o estudo da matéria económica e financeira subjacente às privatizações e ou liberalizações, as concessões e o seu impacto sócio-económico no nosso país, região e no mundo globalizado.

1.ª PARTE: AS REFORMAS LEGAIS E INSTITUCIONAIS RELEVANTES DO SECTOR PORTUÁRIO

ENQUADRAMENTO DO TEMA

1. Génese e evolução histórica do regime jurídico dos portos ao nível internacional e em Cabo Verde

Fontes Internacionais do Direito Portuário

O direito portuário está em grande parte dependente do direito interno. Entretanto, em certos domínios foi necessário elaborar uma regulamentação homogénea e os usos observados internacionalmente deram nesse âmbito a sua cota parte de contribuição importante.

No que tange às fontes internacionais do Direito Portuário, devemos começar por referir, a título de exemplo, o Direito Internacional na sua aceção tradicional e por outro no que concerne aos países europeus, o Direito Comunitário, que assume cada vez maior importância nesse domínio. As regiões onde foram criadas instâncias regionais com poder legislativo constituem uma situação semelhante.

A doutrina tradicionalmente considerada uma fonte de direito, uma vez que a força de convencimento das ideias tem vindo a influenciar a atuação dos poderes públicos e dos juízes. Tivemos de recorrer aos **trabalhos dos especialistas da CNUCED** - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento - como marco de referência aos responsáveis pelo setor portuário, face do pouco desenvolvimento da doutrina em direito portuário.¹

A. Direito Internacional

Assim como acontece no caso do direito interno, a legislação e a jurisprudência constituem as principais fontes do Direito Internacional. O Direito Internacional subdivide-se em dois ramos: o Direito Internacional Público e o Direito Internacional Privado.

Como nos ensina o Professor Pierre-Marie DUPUY, “ o Direito Internacional é constituído pelo conjunto das **normas e das instituições** destinadas a reger a sociedade internacional.”

O direito internacional público diz respeito às regras que regem as relações entre Estados, ou entre estes e as instituições internacionais. Diz também respeito à organização e ao funcionamento dessas instituições.

Sabemos que o direito internacional privado pode ser definido como o conjunto das regras aplicáveis às pessoas físicas e morais de direito privado. Acontece que uma parte importante destas regras é promulgada pelas autoridades nacionais, assim nalguns países os bens imobiliários estão submetidos ao direito do Estado em que estão implantados, independentemente da nacionalidade do seu proprietário. Mas, o direito internacional privado não vai ser objeto de uma reflexão extensa e profunda, por razões que teremos o cuidado de esclarecer mais à frente.

De momento priorizaremos a análise do direito internacional público, propondo abordar de forma sucinta a **convenção de Genebra de 9 de Dezembro de 1923**, pela importância e interesse nessa matéria e que define o estatuto internacional dos **portos marítimos**, uma vez que não há tratados específicos sobre o regime jurídico dos portos. Existindo essencialmente tratados e usos atinentes ao transporte e à navegação marítimos que se aplicam acessoriamente aos portos e à sua atividade².

Constatamos que existem diversos usos, tratados e memorandos sobre a **segurança** marítima e a luta contra a **poluição** que permitem às autoridades portuárias encontrar meios de proteger os seus interesses, pois tendem a excluir os navios que não se enquadram nas normas da navegação marítima. Passamos a citar a título exemplificativo os seguintes textos:

A Convenção de Londres de 17 de Junho de 1960 (alterada por várias vezes) sobre a disposição da vida humana no mar (**Convenção SOLAS**); convenção de Londres, de 9 de Abril de 1965, que visa facilitar o tráfego marítimo (standardização dos processos e das formalidades para garantir o controle dos navios nos portos); memorando de Paris, de 26 de Janeiro de 1982, sobre o controle dos navios no porto pelo Estado.

De recordar que algumas das recomendações da Organização Marítima Internacional (O.M.I) são retomadas quer pela legislação nacional, quer pela legislação emanada de autoridades internacionais (por exemplo, da União Europeia).

Importa relevar que entre as Convenções Internacionais relacionadas direta ou indiretamente com atividade portuárias podemos citar:

- A Convenção OIT N.º 137, de 25 de Junho de 1973, sobre as repercussões sociais dos novos métodos de movimentação dos portos;
- A Convenção OIT n.º 152, de 25 de Junho de 1979, relativa à segurança à segurança e à higiene no trabalho no domínio da movimentação portuária;
- A Convenção de Viena, de 19 de Abril de 1991, sobre a responsabilidade dos operadores de terminais de transporte (esta convenção não entrou ainda em vigor).

Devemos ter presente que no que se refere aos portos marítimos, não existe praticamente jurisprudência em matéria de direito internacional. Apesar do princípio da liberdade de acesso aos portos não ser unanimemente considerado pela jurisprudência, é interessante recordar o caso muito badalado relacionado com sentença arbitral, pronunciada por M Sauser Hall a 23 de Agosto de 1998, respeitante à **Arábia Saudita e à ARMACO** e que alude ao seguinte: “Um importante princípio do direito internacional público exige que os portos de mar de cada Estado estejam abertos aos navios de comércio estrangeiros, e que o seu encerramento só seja admissível se os interesses vitais do Estado assim o exigirem”.³

B. Direito Comunitário

No seio da União Europeia o tráfego portuário é considerável. Representa, anualmente, mais de um bilhão e meio de toneladas de mercadorias. Embora, por um lado, existam muitos poucos textos legais comunitários especificamente sobre **portos marítimos**, por outro a jurisprudência do Tribunal de Justiça aplica os princípios gerais do tratado de Roma (Mercado Comum) às atividades portuárias.

Ademais, os Estados que não fazem parte da União Europeia como é o caso de Cabo Verde não podem ignorar os princípios comunitários vigentes, na medida em que estes também podem ser aplicados em situações que têm lugar fora da Europa.

Assim, consagra o artigo 12º do Regulamento (CEE) n.º 4057 – 86, de 22 de Novembro de 1986, relativo às **práticas tarifárias desleais nos transportes marítimos**, a permissão à Comissão impor aos armadores de países terceiros, que assegurem os serviços de linhas internacionais de mercadorias e perturbarem gravemente a estrutura do tráfego, prejudicando a Comunidade com as suas práticas desleais, o pagamento de um direito compensatório. Aplicando esta lei, o Regulamento (CEE) n.º 15/89 do Conselho, de 4 de Janeiro de 1989, institui um direito compensatório sobre o **transporte marítimo de linhas de contentores**, efetuado entre a Comunidade Europeia e a Austrália por uma transportadora coreana (Hyundai Marchant Marine Company Ltd^a). Antes de tomar uma decisão, o Conselho levou em consideração os serviços portuários e a respetiva documentação, os transportes terrestres, a fim de apurar se estava ou não em presença de práticas desleais.

Temos ainda a consciência de que o respeito pelas normas do direito comunitário pode também impor-se no quadro dos apoios financeiros, através, por exemplo, do F.E.D. ou no âmbito da cooperação prevista pelos acordos de Lomé, que dizem respeito às relações entre, por um lado, a U.E. e os seus membros e por outro, os países A.C.P.

Concluindo este ponto concreto, podemos dizer que a lei e a jurisprudência constituem fontes universais de direito, mas a natureza deste varia de país para país. Uma coisa é certa, progressivamente vai-se verificando uma corrente de convergência normativa e institucional, que acentua a uniformização e a harmonização das regras no mundo, graças à outorga de tratados e convenções internacionais.

Prosseguindo a nossa análise e reflexão histórica, acrescentaremos que no que concerne ao sector portuário, **entre os anos 80 e 90 do Século XX e ainda no XXI**, verificou-se um movimento geral de transformações no contexto dos processos técnicos (administrativo, jurídico, legislativo, logístico e económico, entre outros), em que a atividade se desenvolve e no ambiente em que se estabelecem as relações de investimento e de modelo de gestão entre diferentes agentes do sector público e privado e no plano dos pressupostos e condições de governação da atividade portuária.

Mas a propósito de transformação no plano jurídico internacional convém desde já chamar à colação pela sua importância a duas Convenções, a **Convenção de Genebra em 15 de novembro de 1923 sobre o Estatuto do Regime Internacional de Portos Marítimos**, aprovada pela Segunda Conferência Geral de Comunicação e Trânsito, que se reuniu em Genebra em 15 de Novembro de 1923 e o **Código ISPS** (Código Internacional de Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias) em matéria de regulação do porto organizado, convictos de que **a segurança é o fator número um de desenvolvimento de qualquer país.**

Sendo que na primeira convenção as partes contratantes visavam assegurar na medida do possível a liberdade das comunicações previstas no respetivo Estatuto, garantindo nos portos marítimos situados sob a sua soberania ou autoridade e, para fins de comércio internacional da igualdade de tratamento entre os navios de todos os Estados Contratantes, suas cargas e passageiros;

Enquanto que o **Código ISPS** (Código Internacional de Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias) prevê na essência e no essencial que:

“a Conferência Diplomática sobre a proteção do transporte marítimo, que se realizou em Londres em Dezembro de 2002, adoptou novas disposições no âmbito da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974, bem como o presente Código, com o objectivo de reforçar a protecção do transporte marítimo. Estas novas disposições formam o quadro internacional para a cooperação entre os navios e as instalações portuárias na detecção e prevenção de actos que ameacem a segurança no sector dos transportes marítimos.

Na sequência dos trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, a Assembleia da Organização Marítima Internacional (“a Organização”), na sua vigésima segunda sessão, realizada em Novembro de 2001, pronunciou-se unanimemente pela elaboração de novas medidas no domínio da segurança dos navios e das instalações portuárias, a adoptar por uma Conferência dos Governos Contratantes da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974 (a chamada Conferência Diplomática sobre a protecção do transporte marítimo) em Dezembro de 2002. A preparação da conferência foi confiada ao Comité de Segurança Marítima (MSC) da Organização e teve por base documentos apresentados por Estados membros,

organizações intergovernamentais e organizações não-governamentais com estatuto consultivo na Organização”.

A título complementar e **no plano jurídico-económico**, tais mudanças verificaram-se um pouco por todo o mundo e tiveram fundamento nas tendências de liberalização e privatização que atravessaram as economias a nível internacional, mas que foram igualmente justificadas por modificações amplas e profundas que se observaram no ambiente exógeno em que passou a funcionar a atividade portuária.

Na verdade, as alterações que se verificaram na atividade do transporte marítimo e nas suas relações com a atividade portuária, determinaram que as funções e as responsabilidades que foram sendo cometidas aos portos e às respetivas atividades se fossem progressivamente transformando, com consequências para o sistema organizacional e de governação que lhe está intrinsecamente conexo.

As alterações no processo de circulação das mercadorias no sistema globalizado da economia tiveram consequências para os portos nas duas vertentes, terra e mar, em que eles se evidenciam como nós de ligação e integração modal: **do lado mar**, pelas transformações económicas a que foram sujeitas as actividades dos armadores, implicando aumento de dimensão dos navios, maior exigência de controlo de custos e uma grande acutilância nas condições de funcionamento do mercado, o que determinou fenómenos de optimização em termos de economias de escala e de concentração e racionalização da actividade das empresas armadoras e operadoras.

Sobre a evolução histórica do regime jurídico dos portos a nível internacional recorda o **Professor Eduardo Martins**: as duas faces da mesma moeda, ou seja “o binómio que integra os transportes marítimos e os portos assume um importante papel como suporte e apoio ao desenvolvimento global da economia, tendo-se constituído certamente num dos factores mais determinantes do movimento de globalização da economia, encontrando e oferecendo soluções cada vez mais adequadas, mais fiáveis e de mais baixo custo aos desafios de circulação de mercadorias a nível mundial”.

Segundo os ensinamentos do **Professor José Carlos Laguna de Paz** durante as aulas: “ao longo da segunda metade do Século XX, assistiu-se a um movimento universal de adopção de **reformas no sector portuário** que visaram melhorar as condições

*operacionais e económicas do funcionamento dos portos, que passaram por um processo geral de **liberalização** e de ajustamentos, incluindo acções de **privatização**”.*

Conceitos completamente díspares, tendo o primeiro a ver com a transferência da posse dos bens para o sector privado e a gestão temporária dos serviços operacionais, dos equipamentos e das instalações portuárias, enquanto a segunda tem a ver com a transferência da propriedade das próprias infraestruturas (ex: os cais). Sendo exemplo típico a privatização dos portos do Reino Unido, cuja propriedade e subsequentemente a gestão passaram do Estado para o sector privado.

Desde já convém termos presente que a legislação cabo-verdiana permite a criação, a construção de raiz, a administração, gestão dos portos privados, o que de per si já constitui um forte resquício da influência da doutrina proveniente do Reino Unido, submetidos à fiscalização da entidade reguladora e da administração marítima, admitindo a aplicação simultânea de normas públicas e privadas.

Não temos dúvida que a abordagem do processo de transformações no sector portuário tem sido amplamente tratado na literatura internacional sectorial, em particular nos últimos 30 anos, em que se intensificaram a nível mundial as alterações no que concerne à organização e funcionamento dos portos, incluindo as opções de privatização na generalidade dos países com maiores responsabilidades na atividade portuária nos cinco Continentes.

Da vasta literatura disponível, podemos referenciar várias componentes associadas às reformas introduzidas em certos países e, em particular, as opções de privatização portuária, as suas consequências em diferentes domínios, de entre eles serão certamente mais relevantes, do ponto de vista económico, as questões da governação do sector depois das concessões e eventuais subconcessões, os efeitos económicos sobre a produtividade da atividade portuária e o envolvimento efetivo e responsabilidades de cada um dos “*stakeholders*” na cadeia de valor associada à atividade dos portos.

Dos vários documentos consultados constatamos que avaliaram os aspectos de enquadramento económico e as questões teóricas associadas às mudanças adoptadas, suas justificações e consequências, enquanto muitos outros refletiram sobre a caracterização e o estado de evolução do tema em muitos países a nível global, sendo

possível hoje ter-se uma ideia precisa e detalhada sobre o estado do problema no **contexto mundial.** ⁴

Relativamente à situação observada em Cabo Verde, também é possível identificar algumas referências e pouco material de estudo na literatura especializada, ainda que as reflexões, sugestões e recomendações efetuadas se apresentem de forma muito pontual e focalizadas em determinadas questões mais relacionadas com problemas económico-financeiros do sector e de o nível intervenção e responsabilidade do Estado e das suas Instituições.

Com efeito, em abono da verdade, objectivamente, é possível referenciar alguns autores nacionais e estrangeiros com trabalho publicado sobre o tema, abordando os mais diversos ângulos específicos, a partir de enquadramentos delineados na literatura especializada, pelo que tais trabalhos e as suas conclusões deverão ser tidos em conta.

Assim e tendo em vista o propósito e os objectivos deste trabalho, enunciamos em termos mui sucintos o seu plano de desenvolvimento, com a preocupação de sistematizar as matérias a abordar posteriormente no decurso da exposição.

Desde já se atendermos ao respetivo tema, mais concretamente sobre o objetivo central do presente trabalho procuramos efectuar uma reflexão atinente às reformas adoptadas no sector portuário, no decurso da segunda metade do Século XX, acabando por avaliar, em sequência, as mudanças que foram seguidas no período pós-reformas, ao nível da gestão e do processo de governação no seio do sistema portuário.

Na nossa reflexão preferimos seguir os elementos essenciais observados no plano internacional, desenvolvendo o estudo da situação em Cabo Verde, atendendo às especiais condições de partida e os particulares desígnios invocados pela situação vigente no País.

2. Evolução histórica do sector portuário e principais desafios estratégicos

É nosso propósito efetuar uma breve reflexão sobre os principais desenvolvimentos e desafios que foram colocados aos **portos** nos últimos anos, incluindo as suas conexões com a vertente dos **transportes e a logística**, atendendo às relações de interdependência e de integração.

Pretende-se igualmente abordar as principais questões de natureza teórica que determinam as relações económicas e jurídicas subjacentes à necessidade de adopção de reformas legislativas e à opção pelas privatizações e **liberalizações**, abordando as principais referências de desenvolvimento e caracterização da situação no plano mundial.

De recordar que o transporte marítimo e os transportes em geral representam um fator essencial de dinamização e desenvolvimento da atividade económica, quer em relação à economia mundial, quer no plano das economias de cada País.

Constatamos, efetivamente, que a indústria transportadora constitui, diretamente, um factor de crescimento das economias, nomeadamente em consequência do robusto desenvolvimento tecnológico que se tem verificado nos diferentes modos e sistemas de transporte, exigindo a construção de novos veículos e cada vez mais complexas infra-estruturas, que se revelam como factor de desenvolvimento económico de vários sectores de actividade que lhes estão associados.

Em termos mais objectivos, observa-se que a actividade transportadora constitui, por si própria, um elemento determinante à satisfação das necessidades de deslocação de pessoas e de mercadorias, nas movimentações intra-nacionais e internacionais.

Ao longo das últimas décadas, o sistema integrado modal associado ao transporte marítimo tem vindo a ser objecto de profundas mudanças de natureza económica, nomeadamente: ⁴

- Na liberalização da actividade do transporte marítimo, das actividades portuárias e de outras que lhes estão conexas, no ambiente internacional (e igualmente, de uma forma cada vez mais progressiva, em Cabo Verde);
- A intensa e progressiva internacionalização do transporte marítimo e das actividades portuárias, no contexto da actual globalização das economias e das actividades comerciais a nível mundial;
- A elevada competitividade na actividade sectorial, em paralelo com os desafios associados aos desenvolvimentos tecnológicos no transporte marítimo e nos portos;
- Uma efectiva integração do modo marítimo e da interface portuária no sistema integrado de transportes e de circulação das mercadorias, num processo de

progressiva e efectiva integração nas cadeias logísticas de valor acrescentado, de apoio à actividade económica e à circulação e distribuição das mercadorias a nível mundial.

Cingindo-nos agora à vertente **terrestre**, convém sublinhar que na articulação e na integração modal, numa lógica de inserção de todo o sistema marítimo-portuário nas cadeias logísticas de produção e abastecimento, implicando uma necessidade de ajustamento às exigências do mercado, criando serviços associados de valor acrescentado, em articulação e em resposta às necessidades das cadeias logísticas e de circulação das mercadorias das empresas produtoras.⁴

Do ponto de vista económico, é comum afirmar-se que, no decurso daquele período, se verificaram importantes transformações com reflexos na actividade transportadora, de que se destaca:

- A produção mundial de bens e serviços cresceu cerca de 60%, enquanto o comércio mundial de bens praticamente duplicou no período;
- Este crescimento significativo do comércio teve repercussões muito positivas no crescimento da procura de transporte;
- Os novos **desafios** na produção de bens, incluindo as opções de localização da produção, que exigiram optimização por via dos custos, com redução de stocks e novos desafios para a circulação de bens e mercadorias, com optimização dos processos logísticos das empresas;
- Para os transportadores e, em particular para os do modo marítimo, esses **desafios** implicaram igualmente a necessidade de redução de custos, com recurso a navios de maior dimensão e a intensificação da contentorização e de outros processos de especialização;
- Paralelamente, assiste-se a uma exigência crescente da parte dos clientes por serviços cada vez mais eficientes, de grande fiabilidade em termos da cadeia intermodal de circulação das mercadorias, com responsabilidade integrada no processo de deslocação das mercadorias;
- As mudanças verificadas nos sistemas de transporte exigiram novas e mais bem apetrechadas infra-estruturas, incluindo terminais especializados nos portos e no acesso a plataformas intermodais e logísticas, em função das características das cargas e dos modos de transporte utilizados.

No decorrer das últimas décadas, na viragem do Século XX, observam-se grandes mudanças com influência na actividade dos portos, em particular no segmento dos **contentores**, o que tem vindo a ser tratado por muitos especialistas.

Segundo De Monie (1996), para os tráfegos de carga geral, quatro desenvolvimentos foram particularmente significativos, no quadro das mudanças que “... *transformaram política e operacionalmente o contexto no qual a maior parte dos portos mundiais desenvolveram as suas actividades...*”, a saber:⁴

- (i) a quebra gradual das barreiras do comércio o estabelecimento de zonas de livre comércio e a extraordinária melhoria em infra-estruturas de transporte e comunicações;
- (ii) a mudança por muitos países de economias vocacionadas para a substituição de importações para economias orientadas para o mercado;
- (iii) a continua procura de economias de escala;
- (iv) os desenvolvimentos no mercado internacional de produtos de mais elevado valor acabados indissociáveis dos extraordinários avanços em sofisticados sistemas logísticos e de distribuição.

Simultaneamente, é importante relevar o ambiente de grande exigência e muito dependente das opções do mercado, em que funciona o transporte marítimo a nível internacional, como refere Shuo (2009) numa reflexão sobre os aspectos essenciais que caracterizam os **transportes marítimos e os portos** no período da globalização da economia, onde destaca os **desafios** colocados aos transportes marítimos como parte das cadeias logísticas, em função dos seguintes factores determinantes: —*as exigências de serviço colocadas ao transporte marítimo; as escolhas das rotas marítimas; as escolhas dos carregadores; o custo total do transporte.*

Por outro lado, sendo o segmento da actividade referente aos tráfegos de **contentores**, aquele que pressupõe maiores exigências e teve que responder a mais (e mais complexos) desafios por parte dos portos, destacamos os vectores essenciais para as alterações verificadas, conforme reflexão efectuada por Notteboom (2007).⁴

- i. *“Nas alterações nas rotas marítimas mundiais, nomeadamente em consequência do crescimento de fluxos pela dinâmica das economias emergentes, em particular da **China** e das suas consequências no extraordinário crescimento dos portos chineses e das perspectivas abertas pelo projecto de alargamento da passagem pelo Canal do Panamá, de grande impacto nas rotas Este-Oeste;*
- ii. *Nas tendências associadas às alterações na logística, considerando os impactos do processo de globalização e do papel determinante nas actividades de produção e de distribuição, que vem sendo cada vez mais liderado pelas empresas multinacionais, a opção pelas cadeias de abastecimento de excelência, integrando serviços que atendam as mais exigentes necessidades dos clientes e ao mais baixo custo do serviço, a tendência para o **outsourcing** dos serviços logísticos estabelecendo redes de colaboração com parceiros logísticos, a integração e consolidação nos serviços logísticos oferecidos à produção, integrando um largo espectro de fornecedores de serviços logísticos desde mega operadores a pequenos prestadores a nível local, tendências que têm contribuído para a reconfiguração das redes logísticas de forma a satisfazer os níveis de exigência dos clientes e da produção;*
- iii. *Nas perspectivas associadas a alterações nos serviços de linha regular e nos terminais (de contentores), incluindo o aumento da dimensão dos navios (porta-contentores), na emergência de Operadores portuários globais, numa maior atenção no segmento terrestre das cadeias logísticas e, consequentemente, nas alterações da configuração dos serviços de linha evoluindo de uma lógica de mera valorização do custo para uma perspectiva de diferenciação face às exigências do cliente”.⁴*

Em conclusão da sua reflexão, Notteboom refere que ... “a essência da existência de serviços de linha regular está progressivamente mudando, passando de meros operadores marítimos para soluções logísticas integradas, com diferentes formas de integração ao longo da cadeia de abastecimento, procurando gerar proveitos e reforço de posição nos segmentos marítimo, portuário e terrestre da operação, criando valor acrescentado para os clientes...” e que, “em consequência dessa evolução, os portos

estão confrontados com mudanças irreversíveis no sistema de relações de natureza económica e logística... ”. ⁴

É neste quadro de mutações que se pretende equacionar o processo de grandes reformas que ocorreram nos sistemas portuários em diferentes países, a nível mundial, mas também em Cabo Verde.

3. Justificação do processo de reformas e o ambiente de negócio no sector portuário

Estamos cónscios de que não obstante as recentes tendências atrás citadas, em que a responsabilidade pela condução das mudanças nas condições de funcionamento do sistema é conduzida ou passará a ser conduzida por empresas privadas, nomeadamente por multinacionais que actuam no mercado internacional, tem-se constatado que o sector dos transportes marítimos, dos portos e de algumas das actividades económicas que lhes estão associadas foi ou ainda é alvo de uma forte e prolongada intervenção do Estado, não só no plano internacional, mas também em Cabo Verde.

Cientes de que o Estado sempre assumiu responsabilidades de grande relevo, nomeadamente:

- a) No exercício do direito de propriedade sobre os meios e na gestão direta de actividades sectoriais, quer no sector portuário, quer em actividades de transporte marítimo;
- b) No processo de planeamento e de investimento das principais infra-estruturas essenciais às actividades portuárias e exigidas pelos desenvolvimentos da navegação internacional;
- c) No estabelecimento de leis de acesso e condições de exercício das actividades sectoriais, com o objectivo, nomeadamente, de restringir ou proteger intervenientes ou interesses específicos instalados e ou a instalar;
- d) Na cedência de benefícios e incentivos destinados a financiar e apoiar atividades sectoriais, atentas as condições de exploração económica e de competitividade a que estão subordinadas;
- e) Na definição e regulação de condições técnicas e de segurança que devem ser seguidas pelas empresas na organização e operação dos meios de produção

envolvidos na actividade, como é o caso dos navios, ou dos outros equipamentos utilizados, nomeadamente os portuários.⁴

É sabido que é neste contexto que o processo de **liberalização** e de **internacionalização** das actividades sectoriais determina e justifica a elaboração de um novo paradigma de referenciais económicos para uma adequada intervenção do Estado, que tenha em atenção as diferentes transformações ocorridas no mundo, os novos **desafios** que são apresentados para a evolução e desenvolvimento das actividades e a perspectiva de protecção do interesse público por equacionar.

Efetivamente, os diversos fenómenos económicos conexos com os processos de reforma do sector portuário e as mudanças que lhes sucederam, tiveram o seu clímax no final da década de 80 durante a governação de Margarett Tacher no R. Unido e Ronald Reagan nos EUA e início da década de 90 do século XX, tendo-se prolongado até os dias de hoje.

No âmbito da reflexão sobre as alterações ocorridas e sobre as perspectivas de evolução para a actividade dos portos a nível internacional registam-se alguns temas (e alguns autores) que poderão ter-se sobressaído no debate técnico e económico ocorrido no final do Século XX:

- **Realçam-se pela sua importância global as perspectivas de novas políticas económicas para os portos e de desafios estratégicos para as Autoridades Portuárias (AP) no mundo e em Cabo Verde, abarcando uma reflexão muito intensa e profunda sobre a imprescindibilidade e o papel das autoridades portuárias que será desenvolvida na Parte II.^a do presente trabalho.**
- A necessidade de mudanças organizacionais para os portos, paralelamente as questões da sua propriedade, do seu financiamento e do papel da gestão pública na gestão e administração dos portos;
- A salvaguarda do livre acesso à prestação de serviços portuários, as preocupações sobre a eventual formação de monopólios, a questão dos apoios do Estado e as mudanças na gestão portuária antes ou após as concessões;

- A reflexão sobre as questões colocadas pelos desafios da concorrência inter e intra-portuária e as consequências do aumento da concorrência nos portos e a possibilidade de ser gerado excesso de capacidade;
- A avaliação dos impactos causados pelas novas formas de exploração e operação asseguradas pelo sector privado, em termos de efectivo aumento de “**performance**” nas actividades portuárias, cujos benefícios possam ser realmente apropriados pelos diferentes “*stakeholders*” da cadeia de valor.

Só para identificar alguns dos temas e respetivos autores que deram um primeiro impulso à reflexão sobre as principais mudanças ocorridas no sector portuário, abrangendo vários países em diferentes regiões do globo e com modelos organizativos muito diversos, o que tornou mais empolgante e mais imperativo o estudo destes fenómenos.

Aliás essas reformas introduzidas permitiram ou virão a permitir aos portos e às respetivas atividades que neles se desenvolvem dar adequadas respostas em diferentes domínios e momentos e, em particular:

- i. Pelos desafios e exigências impostos pela globalização, pelas transformações ocorridas nas rotas e nos operadores marítimos internacionais,
- ii. Pelas perspetivas introduzidas pelos processos de integração modal e da logística,
- iii. Pelos desafios de integração ou de articulação dos operadores marítimos com a operação portuária e os sectores da cadeia integrada de circulação da mercadoria, incluindo a integração de operações de valor acrescentado.

Pois, nos últimos tempos, as mudanças que se verificaram quer no plano formal quer no plano material nas atividades sectoriais e nos domínios relacionados com a intervenção do Estado no sector, a nível internacional (e espera-se que ocorrerá em Cabo Verde), abarcaram matérias muito vastas, importando, assim, destacar as principais transformações por enquanto formais implementadas no nosso País no sector portuário, nos últimos meses, a exemplo do que aconteceu em outros países com modelos semelhantes ao adotado pelo legislador cabo-verdiano:

(i) A manutenção da propriedade do Estado sobre os espaços portuários, mas a progressiva transferência da operação e gestão das atividades portuárias para o sector privado, nomeadamente através de concessões da gestão de operações e de terminais de operação portuária;

(ii) A adoção de princípios de **liberalização** do funcionamento dos mercados portuários, em paralelo com a manutenção de obrigações de serviço público na gestão das atividades portuárias;

(iii) A opção por uma linha de actuação da intervenção do Estado e das Autoridades Portuárias, que privilegia o objectivo de articulação e coordenação das actividades económicas sectoriais exercidas nos portos;

(iv) Em simultâneo, porém, a adoção de uma intervenção duma entidade reguladora daquelas atividades, sem que, aparentemente, tenham sido adoptadas regras objectivas de regulação da concorrência e de fiscalização e controlo eficaz sobre as concessões outorgadas;

(v) A perspectiva de promover a **liberalização** em mercados de interesse económico geral, sem que tenham sido definidas regras de acesso e funcionamento que assegurem, de forma optimizada, a satisfação das obrigações de serviço público ou dos interesses públicos subjacentes e a garantia das regras de concorrência inter e intra-portuária, nos seus múltiplos aspectos;

(vi) De um modo particular, não terão sido devidamente definidas as condições económicas inerentes e necessárias aos processos de concessão, em termos de níveis de informação exigíveis e de ponderação sobre os requisitos e condições para as práticas tarifárias subjacentes;

(vii) Enfim, a expectativa de instituição de um regulador sectorial, sem que tenham sido definidas regras objetivas para a sua constituição, para as relações com a autoridade nacional de **concorrência** e para as condições do seu funcionamento.⁴

Assim, é neste quadro de considerações genéricas que se considera de grande oportunidade desenvolver uma reflexão que equacione a evolução e avalie as perspectivas de desenvolvimento das actividades económicas sectoriais, nomeadamente

tendo em atenção as questões da regulação sectorial, na sequência das reformas implementadas.

A título de exemplo e como tem sucedido com outros sectores com elevado pendor de intervenção do Estado na área de prestação de serviços de interesse público, cuja evolução tem sido acompanhada pela promoção de medidas e instrumentos de regulação económica, também o sector portuário exige uma atenta reflexão sobre esse domínio da responsabilidade Estadual, como sucedeu com a criação do IMP/AMP em Cabo Verde.

A incidência de reflexão sobre as questões da regulação económica poderá constituir uma boa base de partida para uma avaliação correta da situação económica do sector portuário, no contexto internacional e a nível do nosso País, abrindo caminhos aos mecanismos de articulação dos diferentes interesses postos encima da mesa, à reflexão sobre o papel das Autoridades Portuárias (AP), à definição de modelos de governação e à necessidade de instituir instrumentos de informação independente e de acompanhamento permanente.

4. As reformas portuárias e o processo de organização da gestão ocorridas no plano internacional

Relativamente a este assunto, pretendemos passar em revista a discussão sobre os elementos essenciais que orientaram o processo de mudanças ocorridas nas últimas duas décadas do século XX relativamente às reformas jurídico-económicas introduzidas no sector portuário a nível internacional e que continuaram a ser aprofundadas na primeira década do século XXI.

No que tange à literatura produzida, destacaremos de seguida algumas áreas preferenciais da nossa análise, de modo a abarcar:

- Por um lado e numa primeira fase do processo, as questões relativas às opções pela **privatização** (ou pela devolução) de importantes segmentos da actividade dos portos, por via da privatização dos próprios portos, ou pela transferência para o sector privado da gestão das operações em geral e da operação de terminais especializados em particular e,
- Num momento mais recente e numa lógica sequencial, as consequências associadas ao processo de privatização, nomeadamente, em termos da

organização e administração dos portos no período pré- concessões e pós-concessões, das alternativas ou soluções encontradas para a governação do sistema portuário e dos impactos para a produtividade dos portos em resultado do processo de privatização ou de simples liberalização.⁴

Com efeito, propomos fazer uma análise aturada sobre a literatura existente, referindo alguns elementos respeitantes a dois planos distintos, abordando, em cada um deles, os aspectos mais relevantes do sistema económico em geral e as questões específicas aplicadas às reformas e às privatizações no sector portuário.

Devemos ter presente que o conceito de devolução (=devolution) foi especificamente assumido na publicação editada por Cullinane e Brooks (em 2007), que aborda de forma sistemática as questões da privatização dos portos, do seu governo e da sua “performance” na fase posterior ao processo de reformas. Na parte introdutória feita à aludida publicação, os dois editores recordam ... *“que a privatização é de facto considerada como uma das formas de devolução (“devolution”), no sentido de que a transferência da propriedade e/ou da gestão das actividades, deve fazer parte do processo continuado de atribuição da responsabilidade...”* (intrínseco ao processo de privatização).

4.1. As questões emergentes no arranque do processo de privatização

Nota-se que as questões atinentes às privatizações na economia emergiram no decorrer da década de oitenta do século XX, impulsionadas pela I.^a Ministra do Reino Unido **Margarett Thatcher** e Ronald Reagen nos EUA, quando foi dado início ao processo de reformas estruturais.

Partindo de uma situação que vigorava desde o início do século XX, em que a tradicional gestão pública se estribava nas regras legais, nos processos burocráticos, na dependência absoluta em reção ao poder político e na prevalência do interesse e do poder do funcionário público em detrimento de uma visão de satisfação de necessidades pelo serviço prestado ao público.

Pois, de harmonia com o debate inicialmente despoletado, constituíam objetivo essencial das transformações a perspetiva de uma maior eficácia na prestação de serviços públicos tomando por referência as práticas de gestão do sector empresarial

privado e a abertura à lógica de mercado de muitos dos sectores produtivos que no passado estavam na dependência, responsabilidade e gestão do Estado.

Na opinião fundamentada de Osbourne (2006), esta Nova Gestão Pública (*NPM*) - *New Public Management*”-, levada aos extremos, baseia-se no “*reconhecimento da superioridade das técnicas de gestão do sector privado sobre a gestão pública, o que conduziu automaticamente a melhorias na eficiência e na eficácia dos serviços nalguns Países como o Reino Unido*”.⁴

4.2. Relativamente às consequências ao nível da organização e da gestão portuária e para o processo de governação nos portos

As principais questões que têm motivado o estudo e investigação no âmbito das consequências das privatizações na organização e na gestão portuária, respeitam a três áreas fundamentais: (i) As opções de privatização; (ii) As consequências em termos de “*performance*” dos portos no período pós-concessões e (iii) As soluções em termos de governação dos portos e do sector portuário integrado, incluindo os desafios ao nível da integração dos diferentes “*stakeholders*”.

Em relação a cada uma destas áreas de reflexão, passaremos em revista alguns elementos mais relevantes na literatura existente.

4.2.1. As opções e os modelos de privatização

Sobre o tema enunciado, releva-se da literatura produzida que as soluções encontradas nos diferentes países dependem em primeira linha dos modelos de organização portuária vigentes no período anterior ao processo de privatização.

De entre os autores que mais intensamente reflectiram sobre a temática, não se pode deixar de destacar o contributo do Banco Mundial e de diversos autores a ele ligados, que desenvolveram extensa reflexão sobre as reformas seguidas em diferentes países e sobre os modelos que foram adoptados na sequência do processo de reformas.

Particularmente, será de destacar o já referido **Port Reform Tool Kit**, que dedica um capítulo aos modelos de reforma portuária que foram sendo adoptados, a partir do qual é possível efectuar uma caracterização genérica da situação.

De harmonia com o estudo feito e ainda que seja possível referenciar uma grande diversidade de opções traduzidas em diferentes responsabilidades entre o sector público e o sector privado, Baird concluiu que “*de entre os 100 portos abrangidos, apenas 7 se encontravam em situação de gestão pública, 5 estavam sob gestão privada abrangendo as duas últimas opções de gestão, e 88 portos haviam privatizado apenas a última função*”.⁴

Verifica-se, assim, que a tendência comumente seguida é a de a gestão privada englobar apenas a função operacional, mantendo o Estado as funções de regulador e de dono da terra, num modelo de gestão conhecido por de **landlord port**.

Esta observação é igualmente confirmada por outros autores como Chalomoudis e Pallis (2002) que constatarem uma grande diversidade na forma e organização dos portos europeus, em termos da sua gestão e responsabilidades pelas diferentes funções, incluindo a gestão local municipal dos portos da região hansiática, a **gestão pública centralizada dos portos do sul da Europa**, prevalecendo a gestão privada apenas nalguns portos no Reino Unido.

4.2.2. As questões atinentes à “performance”

Num plano mais abrangente, aplicado genericamente à economia, registamos a investigação efectuada por Cuervo e Villalonga (2000), segundo a qual, “*as variáveis de contexto e organizacionais precisam de ser consideradas na identificação e explicação das alterações da “performance” das empresas abrangidas no processo de privatizações, caracterizando as experiências seguidas em diferentes países e retirando consequências em termos de performance sobre a atividade nos portos*”.⁴

Em relação ao tema e tendo em vista uma avaliação sobre as consequências das reformas em termos da performance na actividade portuária, um grupo de cerca de 30 investigadores de reconhecido mérito a nível mundial, formaram a **PPRN – Port Performance Research Network**, com o objectivo de avaliar o fenómeno, “a nível mundial, tendo sido estabelecidas as seguintes áreas de investigação: governação das

funções portuárias, definição da configuração da organização portuária (ambiente, estratégia e estrutura), avaliação das diferenças entre os países e estudo da - performance portuária e sua medição”.⁴

No âmbito dos estudos da PPNR e na reflexão de Baltazar e Brooks (2007), foi efectuada “uma reflexão sistemática sobre as *mudanças verificadas no ambiente de gestão dos portos, com particular enfoque nas políticas de governação, como, por exemplo: a devolução, as reformas reguladoras e os modelos de governação (mais recentemente seguidos, todos eles exercendo uma significativa influência sobre a natureza das alterações ambientais*”.⁴

E que as “reformas em termos de performance da actividade portuária será sempre influenciado por um Ajustamento Estrutural (*Matching Framework*) nas reformas portuárias, assumido como uma *função (resultado) do ajustamento entre o ambiente operacional externo da organização, a estratégia seguida e a estrutura existente*”.⁴

A reflexão que tem sido desenvolvida por aquele grupo e rede de investigadores tem abordado a situação em diferentes países, numa perspectiva de “identificar um modelo de análise que permita dimensionar os resultados do processo de privatizações na performance portuária, estando muito do trabalho desenvolvido reunido numa publicação editada em 2007”.⁴

4.2.3. Sobre a regulação e a governação dos portos e envolvimento de “stakeholders”

Uma outra área de reflexão tem sido tratada por diferentes autores, a nível geral da economia, mas também em relação ao sector portuário: “referimo-se à temática que estuda o modelo de regulação a aplicar, e o consequente processo de governação dos sectores objecto de relações público-privadas e a participação dos vários agentes que actuam nesses sectores, face à necessidade de integrar os respectivos interesses ou capacidade ou motivação de influenciar”.⁴

Em termos gerais, tem-se presente que o universo dos *stakeholders* que é relevante para uma reflexão com aquela abrangência “terá de abranger qualquer grupo ou indivíduo que pode influenciar ou ser influenciado pela prossecução dos objetivos de uma organização”;

No caso dos portos e em relação ao processo de privatização, por via das **concessões** portuárias, terá que se ter em atenção que o universo dos “*stakeholders*”, ainda que abranja num primeiro nível poucos actores mais directamente envolvidos, ultrapassa em muito o conjunto das entidades integradas numa Comunidade Portuária, que poderão condicionar o processo de governação que se pretenda optimizado.

Tendo presente a componente regulação económica que lhe está associada, releva-se o referido trabalho desenvolvido pelo Banco Mundial, o *Port Reform Toolkit* (World Bank, 2007) e nele foi incluído o respetivo Módulo, que constituiu um verdadeiro guião para o processo de reformas a introduzir (sobre os instrumentos e medidas organizativas que deveriam acompanhar o processo de privatização nos portos).

2.º PARTE: A EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA DE CABO VERDE: A ENAPOR, S.A

I. OS PORTOS DE CABO VERDE E O MUNDO: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Cabo Verde é um país arquipelágico formado por um conjunto de 10 ilhas (9 habitadas) e por dois grupos de ilhéus com uma superfície total de 4033 quilómetros quadrados e uma população total que ronda o meio milhão de habitantes, a cerca de 574 km a oeste de Dakar na encruzilhada das maiores rotas marítimas Norte-Sul. As ilhas são de origem vulcânica e estão situadas geograficamente em forma de ferradura com a abertura virada para ocidente: a região norte, denominada de Barlavento, com cerca de 2 230km² e a região sul, Sotavento, com 1 803km². Devido ao posicionamento geográfico das ilhas a zona económica exclusiva de Cabo Verde é de 734.265 quilómetros quadrados, o que corresponde a 182 vezes a superfície terrestre.

O mar constitui, portanto, um dos principais recursos do país. É nesse quadro que o Governo definiu o mar como recurso estratégico e vem procurando encarar as atividades económicas ligadas à utilização e exploração do mar de uma perspetiva sistémica.

O sector marítimo-portuário (transporte marítimo e infraestruturas portuárias) tem um papel fulcral, não apenas como alavancador da economia e gerador de empregos, mas também pelo seu papel na coesão social do País. O transporte marítimo inter-ilhas funciona como o meio principal – único no caso de algumas ilhas – de garantia de igualdade de oportunidades de desenvolvimento para todas as regiões e de mobilidade e abastecimento das populações. Assim sendo, os transportes marítimos, e consequentemente, os portos são um fator estruturante do desenvolvimento económico de Cabo Verde.

O sistema portuário nacional é constituído por um conjunto de nove portos (um em cada uma das ilhas habitadas) e a sua gestão está inteiramente a cargo da Empresa Nacional de Administração dos Portos (ENAPOR), sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, de acordo com o disposto no Decreto-Regulamentar n.º 4/2001, de 4 de Junho, in B.O. N.º 16, da República de Cabo Verde, I.ª Série.

Côncio da importância estratégica e do potencial que o mar e as atividades que lhe estão associadas têm, o governo tem dedicado esforço especial a este sector, tanto em alocar recursos para investimento como em introduzir reformas estruturais com vista à sua modernização e aumento da sua competitividade regional e global.

Constatamos que avultados investimentos em infraestruturas e equipamentos foram feitos (ou estão em curso) em todos os portos nos últimos anos com vista a aumentar a sua capacidade em acolher mais e maiores navios assim como a sua eficiência em movimentar as cargas. Novos negócios foram atraídos para o sector portuário de Cabo Verde (nomeadamente atividades de *transshipment*) e os investimentos em curso criarão mais condições para atrair novos investimentos.

A institucionalização em curso do sistema do mar irá funcionar como a locomotiva para integrar as sinergias dos diferentes subsectores da economia marítima (portos, *shipping*, indústria naval, serviços de apoio às frotas, entre outros) no sentido do aumento da sua competitividade e internacionalização.

A Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (2012-2016) aponta nesse sentido ao afirmar que “a economia marítima é essencial para transformar Cabo Verde num fornecedor de serviços para o mundo e tem implicações diretas na agenda de transformação que visa construir uma economia dinâmica, competitiva e inovadora, com prosperidade partilhada por todos, posicionando o país como uma plataforma internacional de prestação de serviços. A visão de médio e longo prazo é a de desenvolver um *cluster* que possa servir de base para a transformação económica do país, um cluster marítima que possa fundamentar a emergência de uma nova economia diversificada, altamente produtiva e globalmente competitiva. Os objetivos específicos são os de facilitar o crescimento contínuo das pescas, *bunkering* e transbordo ao mesmo tempo que se prepara o desenvolvimento dos outros *subclusters*.”

São três áreas de intervenção prioritárias para a agenda estratégica do sector:

- Reformas para o desenvolvimento da capacidade institucional;
- Investimento em desenvolvimento de infraestruturas e equipamentos e
- Desenvolvimento dos recursos humanos (formação qualitativa para o setor).

Historicamente, a atividade portuária tem seguido o figurino do *operating port* em que a autoridade pública portuária (no caso, a ENAPOR) era ao mesmo tempo administração portuária e gestora das infraestruturas e do equipamento portuários como também é o único operador (movimentação da carga e a sua armazenagem).

Mesmo em 1982 com a criação da ENAPOR,E.P., através do Decreto n.º58/82 de 19 de Julho, era entendimento do legislador que não obstante as alterações introduzidas na organização da Junta Autónoma dos Portos de Cabo Verde a nossa administração portuária carecia de uma mudança profunda, de forma a poder responder às exigências de uma economia marítima planificada, bem como cumprir a sua função de desenvolvimento económico e social das nossas populações, de conformidade com as linhas traçadas pelo Governo de então.

Acrescentando que, para tanto os fatores de produção deveriam ser mobilizados pela utilização da tecnologia moderna de gestão e assim o estabelecimento portuário poderia realizar as funções de trânsito, armazenagem e industrial. Justificação objectiva encontrada na altura para transformar a antiga estrutura da Junta Autónoma dos Portos em Empresa Pública (a ENAPOR, E.P.).

Em 1993 o Governo aprovou o Regulamento de Exploração dos Portos, através do D.L. n.º 60/93 de 2 de Novembro, que faltava no conjunto do ordenamento jurídico. Ainda contribuiu para estabelecer as normas de acesso e exercício da atividade de operador portuário, mas esse regime jurídico da operação portuária e do trabalho portuário não foi regulamentado por portaria, como foi anunciado no próprio articulado da referida lei.

A propósito do trabalho portuário, não podemos esquecer a famigerada e conhecida de todos os trabalhadores da ENAPOR, a Portaria n.º80/84 de 22/12 que apesar dos anos vem cumprindo o seu papel de forma articulada com o Código Laboral em vigor. Existe um ante-projeto de lei para a sua alteração, mas ainda continua na fase de estudo.

O Decreto-Legislativo 10/2010 de 1 de Novembro (mais conhecido por “Lei dos Portos”) veio alterar esta situação, abrindo a atividade para a iniciativa privada e mudando o modelo de “**operating port**” para um modelo do tipo “**landlord port**” em que a autoridade portuária terá responsabilidades ao nível do ordenamento de cada porto, do planeamento da sua expansão e inserção urbana, na gestão geral dos portos e supervisão da atividade para garantir o respeito dos requisitos da universalidade do uso,

da prestação do serviço público, a regularidade (ou continuidade) e adaptabilidade inerentes ao serviço público que têm de estar asseguradas no contrato de concessão, cuja minuta do respetivo contrato de concessão geral dos portos a ser celebrado entre o Estado de Cabo Verde e a ENAPOR,S.A. foi aprovada através da Resolução n.º 4/2014 de 2 de Junho.

Ainda sobre as Concessões de serviços públicos e para completar as peças do processo legislativo, o governo apresentou ao parlamento nacional um projeto do Código de Contratação Pública, já aprovado na generalidade, faltando apenas a sua aprovação na especialidade que se espera ser para breve, diploma esse que uma vez aprovado virá revogar a Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro que estabelece o regime jurídico das aquisições públicas que infelizmente não contempla as empresa públicas como entidades adjudicantes e consequentemente o respetivo regulamento, o Dec-Lei 1/2009 de 5 de Janeiro, correcção legislativa que faltava introduzir, para permitir a ENAPOR,S.A. ter à mão todos os procedimentos e os processos legais para avançar objetivamente com o concurso ou o ajuste direto em relação à outorga dos contratos de subconcessão.

Com a aprovação do Código de Contratação Pública pelos deputados nacionais a ENAPOR,S.A. passará a poder celebrar os contratos de subconcessão nos termos e condições previstas na lei com o setor privado, dando assim corpo de pleno ao seu estatuto de Concessionária Geral, de conformidade com a citada lei de bases da concessão geral dos portos de cabo-verde.

Em termos institucionais ficou a faltar a criação de uma instituição imprescindível, a Alta Autoridade da Concorrência, cuja a criação foi já anunciada pelo Senhor Primeiro-Ministro de Cabo Verde, para complementar a missão atribuída à Agência de Regulação Económica (ARE), autoridade administrativa independente, dotada de funções reguladoras, incluindo a de regulamentação, supervisão e sancionamento das infracções, nos termos previstos no D.L. n.º 26/2003 de 25 de Agosto, encarregue de aplicar o normativo do D.L. n.º 53/2003 de 24 de Novembro que estabelece a defesa da concorrência, entre outros regulamentos conexos com a referida matéria.

Em Fevereiro do ano em curso o Governo de Cabo Verde recebeu um crédito da International Development Association (IDA) e decidiu aplicar uma parte no pagamento

para a contratação de um serviço de consultoria atinente à “Delimitação das Zonas Portuárias”, dando assim cumprimento à lei de bases da concessão geral dos portos de Cabo-Verde e de modo a complementar mais um instrumento jurídico imprescindível para o nosso ordenamento jurídico.

Com a reforma legislativa agora em vigor, embora aguardando uma parte da regulamentação para a sua implementação prática, pretende-se proporcionar um quadro institucional favorável para encorajar o envolvimento do sector privado nos domínios operacional e comercial do sistema portuário através de regimes diferenciados como a concessão, licenciamentos, arrendamento, entre outros, na sequência da publicação da citada lei dos Portos, revista e atualizada através do D.L. n.º1/2013 de 12 de Setembro.

No que tange à atividade portuária convém destacar que dos nove portos existentes em Cabo Verde, três (Praia, Porto Grande e Palmeira) têm uma dimensão importante e são a porta de entrada e saída do comércio internacional do país, os restantes seis são de dimensão mais pequena e essencialmente vocacionados para o tráfego de cabotagem local.

Importa ressaltar que o tráfego portuário a nível global foi de 2.048.787 toneladas/ano (2011) para um total de 7360 escalas de navios/ano que entraram nos nove portos, sendo que 6.407 dos mesmos representa o tráfego nacional e 953 de navios estrangeiros.

Globalmente, os portos de Cabo Verde registaram no período entre 1998 e 2011 um ritmo de crescimento médio anual de 17% para os contentores e 9% em termos de volumes processados. O tráfego de passageiros cresceu no mesmo período 7% por ano.

O PIB nacional cresceu próximo de 5% em 2012, evidenciando a boa performance que a economia tem conhecido ao longo dos anos, para tal o sector dos serviços tem sido o que mais contribuiu (76.1% do PIB) seguido da indústria com 15.8% e a agricultura com 8.1%. O PIB per capita é de 4.100 dólares americanos (estimativa para 2012) e a taxa da inflação anda a volta dos 2.4% (estimativa para 2012).

Enquanto que o valor total das exportações cifrou-se em 2011 em USD 205.1 Milhões e as importações em USD 1,038 bilhões. Para as exportações, os principais parceiros são o Reino da Espanha (64.4%) e Portugal (18.5%). No caso das importações, os principais

parceiros são: Portugal (36.8%), Holanda (25.3%), Espanha (7%), Itália e a China com 5.2% cada.

Já no que concerne à organização institucional, devemos ter presente que o sector dos transportes marítimos é tutelado pelo Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima (MIEM), de harmonia com a actual orgânica do governo.

Para além da administração e operação portuária, a cargo da ENAPOR, existiu até o ano passado um instituto público dedicado ao apoio técnico à tutela e à supervisão e regulação do sector marítimo e portuário, designado por IMP – Instituto Marítimo-Portuário em fase de reestruturação para ser devidamente apetrechado com vista ao cumprimento cabal do seu papel de Regulador. O IMP substituído pela Agência Marítima e Portuária (AMP) era a entidade pública que tinha por incumbência, o caso das concessões portuárias, garantir que o processo de concessão cumpria com todas as regras e procedimentos legislativos, gerais e específicos, e com os princípios da transparência e equidade, actualmente assegurados pela AMP, criada pelo D.L. n.º 49/2013 de 4/12.

É oportuno esclarecer que com a consultoria especializada de um Gabinete para prestar apoio técnico ao Ministério das Infraestruturas e Economia do Mar em 2013- 2014 foi:

- a) Revisto o quadro de governância do setor, ao propor as alterações que se afiguraram necessárias para a modernização do setor dos portos e do transporte marítimo inter-ilhas, bem como de outras atividades ligadas ao mar (v.g. náutica de recreio, construção e reparação naval e pescas);
- b) Elaborado um quadro legal complementar, constituído por diferentes instrumentos que, para além da regulamentação da lei dos portos, definiu as relações contractuais entre, por um lado, o Estado e a Administração Portuária (nesse caso a ENAPOR), e por outro, entre a administração portuária e as empresas concessionárias, licenciadas ou arrendatárias de espaços e/ou serviços portuários;
- c) Elaborado e entrado em vigor no início de 2014 o diploma de concessão da gestão portuária à ENAPOR, enquanto Administração Portuária;
- d) Elaborado um novo Regulamento dos Portos;

- e) Preparado e iniciado o processo de envolvimento do setor privado na atividade portuária, definindo nomeadamente modelos-minutas de contratos de concessão (subconcessão ainda na forja) e de licenciamento;
- f) Sugerido o regime de concurso e condições essenciais de concessão, (público ou ajuste direto), os requisitos técnicos, operacionais e comerciais;
- g) Preparado os modelos de Contratos de Gestão, que estão ainda na forja;
- h) Atualizado os estudos de redimensionamento de pessoal existente no Sector Portuário;
- i) Indicado oportunidades de utilização da mão-de-obra excedentária com vista a otimizar o processo da implementação da Concessão;
- j) Revisto o quadro legal de licenciamento de transporte marítimo inter-ilhas e redefinidas as obrigações de serviço público e respetivas indemnizações e
- k) Apoiado o Ministério na procura de parceiros privados para o setor e nas diferentes fases dos processos de concurso e na negociação contratual.

Para conseguir tal propósito, o consultor privilegiou uma abordagem participativa, de forma a engajar o pessoal técnico da ENAPOR, do IMP e outras partes interessadas em todas as fases do estudo, designadamente a comunidade portuária e a sociedade civil.

Convém recordar que após a independência em 1975, Cabo Verde iniciou um longo processo de infra-estruturação e de reforço de prestação de serviço marítimo inter-ilhas através de companhias estatais. O país ganhou com essa opção, ao permitir o acesso ao serviço prestado por iniciativa de privados, máxime ao nível dos transportes marítimos.

Os portos de Cabo Verde, como os outros portos do mundo sofrem uma enorme pressão devido aos crescentes custos de exploração e a tendência para a descida dos preços ao cliente final. Portos esses que têm de oferecer condições para atrair o tráfego marítimo e pressão essa que é igualmente sentida pelo transportador marítimo.

Ademais reconhecemos que os nossos portos têm que estar aptos a não introduzir a demora no escoamento do tráfego que os procura e que obriga os portos a terem de se adaptar às necessidades das transportadoras, modernizando e melhorando os processos

de carga e descarga ao nível dos terminais de contentores, para os portos se manterem competitivos. Esta dinâmica de inovação e de modernização logística em Cabo Verde vem transformando o mercado de operação portuária num sector de capital intensivo, no qual a realização de investimentos permanentes, sucessivos e avultados em equipamentos e infra-estruturas, que constitui a única alternativa para garantir a competitividade.

“Nós” estratégicos de desenvolvimento socioeconómico de uma localidade, região ou país. Sendo Cabo Verde um estado arquipelágico, os seus portos revelam ser ainda mais determinantes que ao nível dos continentes, no que tange à movimentação de cargas e passageiros inter-ilhas. E externamente atendendo à distância em relação ao continente africano e aos demais continentes a ponto de constituírem um meio de comunicação indispensável para as ligações de Cabo Verde com o exterior, sobretudo nesta era marcada pela internacionalização e globalização.

Sendo pontos de partida, chegada e transbordo, são sem dúvida através deles que se fazem as ligações inter-ilhas, fundamentais para a população interna. As principais portas de entrada do país no que concerne às mercadorias e subsequentemente um dos principais impulsionadores das várias actividades económicas. A noção de serviço público e negocio interagem-se mutuamente dando origem a um novo paradigma que abrange por um lado a prestação de um serviço público, e por outro lado, a rentabilização dos portos existentes.

Ademais, há que reconhecer que os Consultores internacionais tiveram a árdua missão de estudar connosco o nosso sistema organizativo institucional marítimo-portuário e apresentar as melhores propostas institucionais, no que concerne às atribuições e competências, para a melhoria do sistema organizativo administrativo no seio da Reforma institucional do sector marítimo-portuário em curso em Cabo Verde.

Reconhecimento esse extensível ao Professor J.C. LAGUNA DE PAZ porque com a sua contribuição efetiva ao analisar o cerne do articulado da Lei dos Portos de Cabo Verde, acabou por tecer algumas críticas positivas que foram atendidas e parcialmente acolhidas na revisão da citada lei, em relação à qual acabou por existir consenso entre todos os partidos políticos com acento parlamentar, relativamente à necessidade de clarificar alguns preceitos legais, modificar outros e apresentar novas propostas

complementares, de modo a identificar complementaridades necessárias, evitar eventuais lacunas existentes e sobreposições com outras entidades reguladoras sectoriais, definidas no actual quadro legal, como teremos a oportunidade de demonstrar mais à frente de forma específica e detalhada.

Ao longo de uma semana útil e intensiva de trabalho o citado Professor analisou de lés a lés, na essência e no essencial, as seguintes matérias: I. as Políticas dos portos: tendências e desafios; II. Portos como serviços de interesse económico geral; III. A supervisão administrativa: autoridade dos portos; IV. Portos: questões gerais; V. Portos públicos (i): a titularidade da propriedade do estado – tendências e desafios; VI. público (ii): gestão; VII. Portos públicos (iii): prestação de serviços; VIII. Portos públicos (iv): uso da propriedade pública; IX. Portos privados; X. Planeamento Urbanístico, segurança e protecção ambiental; XI. Regras de concorrência; XII. Regime de responsabilidade; XIII. Infracções administrativas e sanções e XIV. Revisão judicial.

Alertou-nos para o facto de que “o sector portuário mudou radicalmente nos últimos dois séculos. Que durante o século XIX e primeira metade do século XX os portos tendiam a ser instrumentos do estado e os poderes coloniais e porta/acesso e saída foram considerados como um meio para controlar os mercados. Que a concorrência entre os portos era mínima e que os custos relacionados com o porto eram relativamente insignificantes em comparação com o elevado custo do transporte marítimos e terrestres. E como resultado, houve poucos incentivos para melhorar a eficiência dos portos”.

“Como os tempos mudaram, hoje em dia, a concorrência entre os portos estende-se à escala global e com enormes ganhos em produtividade dos transportes marítimos, alcançado ao longo das últimas décadas, aparentam ser as componentes controláveis para a melhoria da eficiência da logística dos transportes marítimos. Isso tem gerado:

- 1. A unidade para melhorar a eficiência dos portos, a redução do custo de movimentação de cargas e integrar os serviços portuários com outras componentes da rede de distribuição global;*
- 2. Isso fez com que os portos se desvinculassem do controlo burocrático das entidades públicas e incentivou a operação do setor privado de uma vasta gama de atividades relacionadas com os portos”.*

“No dealbar do século XXI, cinco forças continuaram a interagir, mas de forma mais acutilante, para moldar a paisagem competitiva perante as autoridades e prestadores de serviços portuários:

- a) O poder de negociação dos provedores de serviços;
- b) A rivalidade entre os concorrentes existentes
- c) A ameaça de novos competidores;
- d) O potencial de substitutos globais e
- e) O poder de negociação dos usuários.

“No decurso do século XXI continuará a haver mais mudanças radicais da base subjacente das operações portuárias comerciais:

- 1) Cada vez mais intensa, a competição global irá forçar mudanças nos caminhos de todos os *players* na cadeia logística internacional, incluindo portos, bem como a forma de realizar **negócios** no futuro;
- 2) Sistemas inovadores e novas tecnologias irão mudar radicalmente os requisitos para infraestruturas portuárias e aumentar o nível de especialização;
- 3) O realinhamento e a consolidação entre usuários e prestadores de serviços portuários, continuará criando uma base fluida de *players* com quem os portos fazem negócios;
- 4) Mudanças nos padrões de distribuição e na estrutura da geografia marítima irão, cada vez mais, criar uma hierarquia de portos e algumas atividades portuárias históricas vão ser deslocadas para locais interiores e
- 5) Preocupações como a segurança e a proteção do meio ambiente vão forçar os portos a imporem regulamentos, e a fornecer instalações que não podem ter nenhum retorno comercial sobre o investimento”.⁵

II. CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ACTUAL

Tivemos conhecimento no ano passado, em Mindelo, Cabo Verde, do teor do Relatório (do Inception Report) que correspondeu ao primeiro relatório realizado no âmbito do estudo que foi lançado pelo IMP e destinado a contribuir para o modelo regulatório para o sector marítimo e portuário do País e que foi objeto de socialização.

Através do qual reforçamos o nosso conhecimento de que havia um generalizado consenso sobre a importância atribuída ao sector marítimo para o desenvolvimento dos países, enquanto mediador dos processos produtivos, conferindo aos transportes marítimos e aos portos uma relevância acrescida nas respetivas economias.

Pois já sabíamos que a natureza arquipelágica de Cabo Verde acrescenta ainda mais importância ao transporte marítimo e aos portos pela grande dependência do País em relação ao transporte marítimo, para o transporte das mercadorias e pessoas entre os portos das diversas ilhas, assumindo um papel essencial para a coesão nacional.

Logo, se se quiser intervir nos portos, importa começar por ter uma ideia tão precisa quanto possível do nível de desempenho actual dos portos de Cabo Verde e, para isso, nada melhor do que compará-lo com o de outros portos e, em particular, com os da região da África ocidental.

Porquanto os resultados constantes do relatório do Banco Mundial “Doing Business Report” dão-nos uma boa medida do comportamento das cadeias logísticas dos diversos países, mais concretamente do desempenho de cada país no que respeita aos procedimentos necessários à exportação e importação, incluindo os que têm lugar nos portos. Da comparação da situação com os restantes 18 países da África ocidental concluiu-se que, “no que respeita aos procedimentos que não têm diretamente a ver com os portos, 5 portos de Cabo Verde têm um bom desempenho relativo. Porém, no que respeita aos indicadores custo da movimentação no porto e, em particular, relativamente ao tempo em porto, quer para a importação quer para a exportação, Cabo Verde ocupa os últimos lugares no conjunto daqueles 19 países”.

Esta realidade justifica o interesse que as autoridades de Cabo Verde têm dado ao desenvolvimento dos seus portos e à necessidade de melhoria dos seus transportes marítimos, de que a recente publicação do Código Marítimo e da Lei dos Portos é o exemplo mais relevante.

A publicação destas leis têm como consequência uma alteração radical no modelo institucional de intervenção vigente no sector marítimo e portuário dando novas atribuições à reguladora, o IMP em 2013 e a AMP no início de 2014, redefinindo as atribuições da autoridade portuária e, tendo em conta a especificidade do panorama

portuário em Cabo Verde, introduzindo algumas inovações no modelo de governação de todo o sector, relativamente ao que internacionalmente tem sido prática comum.

No que respeita ao enquadramento das actividades marítimas, já antes da publicação daquelas leis o IMP detinha funções e responsabilidades de administração marítima e da segurança marítima resultantes dos seus compromissos constantes nas convenções internacionais de que Cabo Verde é parte, nomeadamente, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 e as convenções produzidas no seio da Organização Marítima Internacional (IMO) e da Organização Internacional do Trabalho (ILO) relativamente ao pessoal do mar, ainda que se verifique que o Código Marítimo aprovado em 2010 e já em vias de ser parcialmente revisto, lhe tenha atribuído competências reforçadas em determinadas áreas que justificam algum ajustamento orgânico e o reforço das suas capacidades de atuação.

Porém, quanto ao enquadramento institucional relativo ao sector portuário, a Lei dos Portos optou por atribuir à autoridade reguladora do sector portuário, o IMP, funções que geralmente são da competência das autoridades portuárias. Esta opção levanta algumas questões que implicam uma reavaliação profunda do referencial institucional vigente até ao momento, o que determinará um maior aprofundamento no âmbito deste processo de Reforma do sector marítimo-portuário em curso.

A complementar o que é estabelecido na Lei dos Portos, no ser art.º 14.º, o regulamento aprovado pelo Decreto- Regulamentar nº 15/2010, de 20 de Dezembro, que aprova o “Regulamento dos Portos de Cabo Verde”, estabelece no seu artigo 2º que “*a exploração económica dos portos pode ser exercida por administrações portuárias tanto públicas como privadas*”.

Outra inovação daquele diploma é a possibilidade de, quanto à sua titularidade, existirem portos públicos e privados, definindo-se como públicos aqueles que são “*criados pelo Estado ou por entidades públicas*” e por portos privados os que são “*criados por investidores privados em terrenos de sua propriedade ou concessionados e em áreas marítimas de domínio público concessionadas*” – vide arts.º 14.º e 77.º, ambos da citada lei.

Decorre de tudo o que foi dito que houve a necessidade de trabalhar no sentido de adequar a realidade ao disposto naqueles diplomas, o que requereu um plano faseado das intervenções que envolveram, nomeadamente, a reflexão sobre o papel atual e futuro da ENAPOR e sobre as relações institucionais que se estabelecerão com o sector privado nos diferentes níveis de intervenção.

Dos diversos aspetos que foram objeto da proposta de reorganização houve que ter em conta que, tradicionalmente, à autoridade portuária cabia um papel de organizadora, motivadora da comunidade portuária e de outros interesses e agentes que iam para além das fronteiras do porto, funções para as quais as entidades privadas não estarão nas melhores condições para levar a cabo. Assim, na ausência de uma autoridade portuária de natureza pública e para que este papel possa ser desempenhado de forma eficiente, ele terá de ser assumido pela entidade reguladora do sistema portuário (AMP), sendo conveniente ter-se presente a sua particular complexidade.

Para concluir refira-se que já estaria na mente do legislador a assunção pelo IMP das competências necessárias para levar a cabo a missão acima descrita, uma vez que se dispõe, no artigo 74.º, que a entidade reguladora portuária tendo âmbito e jurisdição nacional, *“pode ter delegações ou representações nas zonas portuárias do país onde se justificar”* e o artigo seguinte remete para legislação especial *“a organização, nomeadamente a especificação das atribuições e a competência dos seus órgãos, o funcionamento e os procedimentos”*.

Enquanto que refira-se muito sucintamente que já estaria na mente do legislador a assunção pela ENAPOR, S.A. das competências necessárias para levar a cabo a missão principal de Administradora Portuária, uma vez que se dispõe, no Artigo 76.º, n.º 1, alíneas i) e m) que entre outras funções, ela possui a responsabilidade exclusiva de celebrar contratos de concessão de exploração e de uso privativo e emitir licenças e bem assim de os modificar.

III. EXPERIÊNCIA ESPECÍFICA DE CABO VERDE

O presente trabalho pretende cumprir o objetivo inicialmente referido de proceder a uma reflexão sobre o regime jurídico dos portos marítimos, as tendências e os desafios a nível mundial e o seu impacto a nível de Cabo Verde, incidindo a nossa análise sobre a necessidade de mudança da organização institucional do sector marítimo e portuário e

das atribuições e competências da Administração Portuária (ENAPOR), da sua estrutura orgânica e dos meios de que dispõe e de realizar uma breve mas incisiva apreciação das atribuições e competências do IMP/AMP definidas no atual quadro legal atrás citado, identificar eventuais lacunas existentes, complementaridades necessárias e sobreposições com outras entidades reguladoras sectoriais, tendo em conta o estudo comparativo a nível mundial, máxime europeu.

1. APRECIACÃO SUCINTA DO DOCUMENTO APRESENTADO PELO CONSULTOR DO IMP.

De forma resumida, diremos que o documento, depois de um enquadramento geral, propõe um modelo institucional para o sector e um *modus operandi* da sua operacionalização.

2. O MODELO ESQUEMÁTICO SUCINTO APRESENTADO E PROPOSTO PELOS CONSULTORES DO IMP:

a) ENAPOR no texto do citado documento será:

- ENAPOR – como Administração Portuária (tipo *landlord port*) com algumas funções de Autoridade Portuária;
- ENAPOR será a concessionária geral dos portos de Cabo Verde (mediante contrato a ser outorgado com o Estado);
- ENAPOR por sua vez subconcessionária aos privados;
- ENAPOR – continuará **operadora portuária** apenas nos portos não apetecíveis para os privados (*tipo operador portuário, excecional*).

b) Enquanto o IMP/AMP será:

Regulador económico que poderá acumular com as funções de Administração Marítima (produção de regulamentos e certificação de embarcações e tripulações), passando a ser denominada AMP (Agência Reguladora Marítima e Portuária).

c) A nível do MIEM (Ministério da Economia Marítima):

- A.3.1. Previa-se e foi efetivamente criado por força de lei um novo departamento de assessoria direta à S. Excia. a Sra. Ministra para as políticas do sector;
- A.3.2. Assim como a criação de um Gabinete *ad hoc* (composto por: 1 representante do MIEM, 1 representante do MinFin; o PCA da Enapor e o PCA do ex-IMP, atual AMP) com a tarefa específica de pôr em andamento a política de reforma do sector. O nome sugerido foi GRSMMP (Gabinete para a Reforma do Sistema Marítimo-Portuário) e que “*será assessorado por consultores especialmente contratados*”. O Gabinete propunha-se criar *duas subcomissões*: uma para a parte jurídica (com assessoria de um consultor especializado na área) e a outra de cariz mais geral (economia/shipping) para “*Estudo das actividades susceptíveis de atrair o sector privado*”.

Este Gabinete teve uma duração muito curta (3 meses mais ou menos e depois extinguiu-se) e as suas áreas de atuação foram:

- a) Propor um modelo de governação do sistema marítimo portuário;
- b) Rever e criar a legislação de enquadramento do setor, nomeadamente a lei de bases para as concessões marítimo – portuárias; Regulamentos da Lei dos Portos (máxime rever o Regulamento dos Portos e criar o Regulamento da Delimitação das Zonas Portuárias no âmbito da política de modernização e expansão das zonas portuárias); Novos estatutos da Administração Portuária (ENAPOR) face às novas atribuições e competências, máxime as de Concessionária Geral dos Portos de Cabo Verde, consagradas nas bases gerais sobre a Concessão Geral dos portos de Cabo Verde; Novos estatutos da Reguladora AMP; Diploma contendo as Bases Gerais da concessão dos portos de Cabo Verde à ENAPOR e o modelo de contrato que estabeleceu a concessão dos portos a esta empresa; faltando o modelo para os contratos de subconcessão a serem celebrados num futuro breve entre a ENAPOR e os privados (ex. pescas, frio e atividades operativas já identificadas e por divulgar pelo governo; além da necessidade premente de revisão da Legislação sobre o trabalho portuário, cujas matérias já foram sobejamente identificadas, atendendo ao decurso do tempo da publicação

do Código Laboral em Outubro de 2007, através do Decreto-legislativo n.º 5/2007 até a vivência experimentada dos dias de hoje, que impôs a imprescindibilidade da sua adaptação à realidade moderna dos nossos dias.

- c) A feitura de um Estudo das atividades suscetíveis de atrair o investimento estrangeiro ou nacional (dos emigrantes da diáspora) do setor privado e
- d) A definição dos modelos de privatização aplicáveis casuisticamente em Cabo Verde, a preparação dos concursos e a subsequente preparação dos modelos dos contratos de subconcessão

3. COMENTÁRIOS POSSÍVEIS NOSSOS AO “Inception Report”:

- O documento apresentado, está formalmente bem estruturado, demonstra um entendimento substancial do sector na sua globalidade e da filosofia e agenda das reformas estratégicas que o governo, através do Ministério da tutela, quer implementar no sistema marítimo e portuário.
- O documento é, como o título indica, uma reflexão geral se bem que nalgumas partes já avança propostas concretas, apresentadas como orientações da tutela.
- Ora, confrontando as propostas relativas às áreas de actuação do citado Gabinete (GRSMP) contidas no documento do consultor do IMP, com as dos serviços de consultoria objecto do caderno de encargos (e respectivos termos de referência) em matéria de (“Assistência Técnica Jurídica no domínio da Reforma Portuária”), destacamos o seguinte:
- O documento do consultor focalizou-se mais nos assuntos macro da responsabilidade directa da tutela (regulamentar a lei dos portos, o modelo de governação do sector, a lei base das concessões) mas não se propõe levar até ao fim o trabalho de preparação e operacionalização das concessões

Em suma, e sendo claro que a Enapor é que terá que preparar e custear todo o processo contratual e de implementação técnica das concessões, convém, para além de orçamentar esta tarefa, continuar o trabalho já iniciado.

O porto de São Vicente, sede da ENAPOR é onde o governo planea criar o "centro económico de negócios/ Cluster do Mar", com uma zona franca, com produtos livres de impostos, servindo como uma plataforma para navios de companhias de petróleo no Atlântico Médio.

Havendo gestores cabo-verdianos que qualificam o modelo de gestão praticado pela ENAPOR, como sendo o de “um porto público prestador de serviços, onde a autoridade do porto fornece toda a gama de serviços necessários para a operação do porto. A ENAPOR é proprietária de todos os ativos fixos e móveis.” Existem exemplos deste modelo na Índia, Sri Lanka e em alguns outros países africanos como é o caso de Quênia, S. Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau (PALOP). ⁵

Acrescentando que “Se por um lado, a sua localização estratégica no Oceano atlântico, a sua história, a sua vocação marítima, a sua estável situação política, ser um país de desenvolvimento médio, ser um Estado de direito democrático que cumpriu todas as recomendações principais do Millennium, são características que motivam para a sua criação, por outro lado, apresenta desvantagens tais como, ser um pequeno estado (escala), economia pouco dinâmica e pouco competitiva, fraca exportação e a forte concorrência dos portos da fachada atlântica, onde aumenta a afirmação dos portos Africanos, como é o caso de Durban (África do Sul), Mombaça (Quênia), Abidjam (Costa do Marfim), Dakar (Senegal), Tanger (Marrocos), Mauritânia entre outros que já se encontram integrados nas cadeias logísticas emergentes. ⁵

Indagam, qual a estratégia a seguir para que os portos de Cabo Verde sejam no futuro menos dependentes dos subsídios do Estado?

“Partindo, por isso, de três pressupostos essenciais:

Devemos perceber os modelos de negócios na gestão passada e atual da ENAPOR e compreender a tendência mundial a nível de modelos de negócios e gestão portuárias;

Estudar (Novos) modelos de gestão e desenvolvimento de portos, no caso particular de Cabo Verde;

Logo à partida, o que se pode concluir é que o êxito ou fracasso de um porto seja grande ou pequeno, não está necessariamente ligado ao modelo de gestão, público, privado ou misto”. ⁵

No entanto, “os portos que estão na primeira linha todos têm uma estratégia comum, a de estarem fortemente orientados para o mercado, pelo que esta parece ser a meta final da maioria das reestruturações portuárias. Responder às alterações circunstanciais do mercado e o maior e melhor aproveitamento das oportunidades de negócios atuais e

futuros, são **desafios** importantes para qualquer administração portuária, onde só os mais bem preparados e atentos sairão vencedores”, o que corroboro na íntegra.

Constatamos também, que “não se pode afirmar que existe uma tendência mundial centrada num tipo de administração portuária mas que, qualquer tipo de administração é viável para qualquer porto ou conjunto de portos dependendo das necessidades e condições económicas e operacionais de cada País e ou região”.⁵

“As desvantagens deste modelo de gestão em vigor atualmente, pode ser a insuficiência ou ineficiência de alguns serviços prestados nos portos, uma fraca orientação para o mercado e para os resultados, por vezes a falta de e pesados encargos financeiros do Estado no investimento em infraestruturas e equipamentos”.⁵

Mas vale a pena realçar, que os bons e os maus exemplos de gestão tanto se encontram no público como privado.

Ainda “no que concerne à dependência do Estado, convém frisar que sem os incentivos financeiros deste seria praticamente impossível o sistema portuário Cabo-verdiano ter-se desenvolvido para os padrões atuais a nível de infraestruturas, equipamentos e recursos humanos no cumprimento dos requisitos e normas internacionais, mas também este modelo de gestão centralizada, que se revelou benéfica nos primeiros anos da empresa, tem criado limitações para a administração dos portos, inviabilizando o seu crescimento”, o que parece ser parcialmente verídico.⁵

Tem-se desenvolvido alguns estudos estratégicos e políticas específicas, com o intuito de integrar os portos nas suas áreas de influências, sobretudo em termos económicos, urbanísticos e culturais.

Apesar de deficitários, alguns dos portos de Cabo Verde, em geral têm tido um papel determinante no desenvolvimento sócio e económico local, regional e nacional. De forma direta, indireta e induzida é responsável pela geração de um valor bruto de produção que tem um peso bastante significativo no PIB, por tanto, um setor estratégico para o Estado, pilar da economia do país.

Respondendo de forma sucinta à questão essencial (core) da nossa tese, concluiremos dizendo que o edifício legislativo está praticamente quase pronto, com as regras, os processos e os procedimentos simplificados e claramente regulados e ou por publicar

mui brevemente, pelo que o ordenamento jurídico cabo-verdiano encontra-se apto a apresentar as melhores e modernas soluções de harmonia com as tendências e os paradigmas universalmente conhecidos pelos cabo-verdianos;

O modelo “Landlord Port” foi o assumido pelo legislador e vai ser testado após a outorga dos contratos de subconcessão com o setor privado;

A arquitectura institucional está na essência e no essencial suficientemente montada e pronta para funcionar quase de pleno, com a designação da Reguladora do setor;

O sistema contém as suas insuficiências pelas razões atrás citadas, mas a visão estratégica está bem definida, o Governo e os cabo-verdianos têm a consciência dos ganhos adquiridos até o momento, mas também dos novos desafios, porque os antigos desafios já pertencem ao passado e pendurados nas telas das paredes da história e queremos mais e mais desafios “novos” conhecidos (as privatizações/liberalizações/concessões) e desconhecidos, para enfrentar e ganhar, coma ajuda dos nossos parceiros estratégicos europeus e dos EUA do Norte.

Porquanto, muito e bem se fala na criação de uma plataforma giratória de cargas entre Europa, Africa Ocidental e América do Sul em Cabo Verde, como forma de desenvolver o setor portuário em Cabo Verde.

Côncios de que “para os portos Cabo-verdianos melhorarem o seu papel e atingir o objetivo de ser uma referência na Costa Ocidental da Africa têm que sofrer uma grande transformação ao nível do modelo gestão, passando assim do modelo de gestão “operador” para o modelo de gestão “Landlord Port” ” pela via da concessão das atividades portuárias ao setor privado. Esta mudança vai traduzir-se numa significativa alteração do papel e funções a nível das administrações portuárias e num maior envolvimento do setor privado na gestão operacional e comercial dos portos”, ideia também por mim corroborada, por ser consensual entre os cabo-verdianos.”

“Após a concessão as administrações portuárias deverão passar a desempenhar um só papel, o de gestora e senhoria das infraestruturas com funções de planeamento do porto a longo prazo, coordenação de atividades, gestão de contractos de concessão, controlo e segurança do tráfego marítimo, e regulamentadora e fiscalizadora das normas. Passarão as actividades operacionais e comerciais para a esfera do setor privado com os

concessionários a responsabilizarem-se pelas operações portuárias, investimento em equipamentos, pessoal portuário e ainda assumirá o risco associado ao negócio de exploração de um cais ou terminal portuário”⁵

“O objetivo tem que passar por criar estruturas e adotar processos de gestão que permitam aplicar as medidas e executar as ações, capaz de criar as condições para o aumento da competitividade dos Portos, para a melhoria da sua imagem e para uma maior acutilância comercial, e promover parcerias internacionais que visem uma evolução para modelos de gestão partilhada de cadeias de plataformas portuárias e sua integração em sistemas logísticos internacionais”. O desafio está lançado, falta a integração de Cabo Verde no seio da rede dos negócios internacionais, fazer as parcerias imprescindíveis e competir lá onde deve fazê-lo e bem, a fim de poder sobreviver neste mundo de “tubarões e tainhas”, pois é também uma questão de atitude e opção perante este mundo globalizado.

IV.O CLAUSULADO DA LEI DOS PORTOS E AS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS ACTUAIS DA ENAPOR

1. Apesar de existirem “zonas de sombra” e alguma cláusula que carece de clarificação textual, a Lei estabelece de forma tanto clara quanto possível as principais atribuições e funções dos dois imprescindíveis intervenientes oficiais do sector, ou seja o Regulador (AMP) e a Administração Portuária (ENAPOR).

As atribuições e as funções do Regulador vêm expressamente definidas no seu artigo 72.º, enquanto que as funções da Administração Portuária estão consagradas no seu artigo 76º, nºs 1 (função exclusiva), 2 e 3 (funções compartilhadas com o IMP e a Autoridade Aduaneira).

Constatamos que esses dois preceitos constituem a base para a abordagem das demais regras com vista a limar-se as arestas no sentido de se esclarecer, harmonizar e, por último, propor as alterações que se julgarem pertinentes e úteis ao sistema marítimo-portuário.

2.Todavia, é de se ter em atenção, desde o início para a questão de melhor definir o inter-relacionamento e o separar das águas no que concerne aos domínios de competência, que não se limitam ao Regulador e à Administração Portuária.

Há também à necessidade de clarificação das relações dessas duas entidades oficiais com o sector privado no quadro da Lei dos Portos, nomeadamente no que tange ao que é privatizável e quais os limites da intervenção do privado, em particular quando se trata da gestão/administração de infra-estruturas portuárias.

Neste quadro, sublinhava-se à data (antes da feitura da lei) a necessidade de uma clarificação do disposto no artigo 14.º da citada Lei, matéria que pudesse ser desenvolvida e aprofundada na correspondente lei de bases sobre as concessões, que se encontravam na fase de elaboração.

3.Trabalho dos Consultores e os “*counterparts*” nacionais

Estivemos sempre cónscios da densidade da agenda política (i.é o timing do parlamento para 2013, deadline da disponibilidade do funding do Banco Mundial), que obrigavam a que os consultores “ligassem o turbo” para concluírem a sua tarefa no prazo contratualmente acordado e que devesse expirar dentro de um mês e meio aproximadamente, para que o citado diploma legal pudesse ser aprovado ainda antes do término do ano parlamentar, através de autorização legislativa ao governo.

Pois, atendendo à quantidade e à profundidade dos assuntos objeto dos TdR, o ponto em que estavam os trabalhos era motivo de alguma preocupação em se conseguir um produto dentro desse prazo e com a qualidade pretendida.

Urgia passar a mensagem aos consultores e pô-los em contacto rapidamente (mais os counterparts nacionais) para garantir 2 coisas:

- i) que o trabalho fosse feito dentro do prazo definido pela tutela e
- ii) que isso não afetasse a qualidade do mesmo, pelo que convinha estabelecer-se uma priorização dos assuntos em tratamento nos TdR.

FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA (Lei dos Portos – artigo 76º - nº1)

Da exclusiva responsabilidade da ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA

FUNÇÃO	Alínea
Guarda, segurança e vigilância portuárias	<i>e)</i>
Fomentar/promover a actividade portuária	<i>f)</i>
Assegurar funcionamento económico, financeiro e patrimonial, de gestão de efectivos e de exploração portuária	<i>g)</i>
Outorgar títulos de utilização privativa ou de exploração de bens dominiais	<i>h)</i>
Celebrar contratos de concessão de exploração / emitir licenças de exercício de actividade portuária	<i>i)</i>
Fiscalizar operações portuárias licenciadas ou concessionadas	<i>j)</i>
Cumprir e fazer cumprir as leis, regulamentos e os contratos de subconcessão e as licenças	<i>k)</i>
Propor a expropriação, por utilidade pública, ocupação de terrenos, implantação de traçados e exercício de servidões administrativas necessárias à expansão e desenvolvimento portuários	<i>l)</i>
Renovar, resolver, revogar, modificar ou alterar os contratos de subconcessão e as licenças	<i>m)</i>
Fiscalizar a execução ou executar obras de construção, reforma, ampliação e conservação do porto e das instalações portuárias	<i>n)</i>

DA RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA, em coordenação com a ADMINISTRAÇÃO MARÍTIMA (artigo 76º, nº2) :

ATRIBUIÇÃO	ALÍNEA
Estabelecer, manter e operar a sinalização e o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto	a)
Delimitar áreas do fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspecção sanitária e da polícia marítima...	b)
Estabelecer e divulgar o calado máximo do porto	c)
Estabelecer e divulgar o porte bruto máximo dos navios a escalar o porto	d)

ELENCAGEM DOS SERVIÇOS MARÍTIMOS E AS ENTIDADES DELES RESPONSÁVEIS

ACTIVIDADE	ENAPOR	IMP	PRIVADOS
Pilotagem	F*	P**	
Reboque	P		F?
Segurança, Polícia, Bombeiros	P		
Ajudas Navegação	P (boias canal, bacia)	P (Faróis)	
Armazenagem	P		F
Equipamento (terrestre+flutuante)	P		F?
Água+elec. Navios	P		F?
Estiva (inclui movimentação carga)	P		F

*F: Futuro **P: Presente

Artigo 72.º

IMP - Atribuições da entidade reguladora portuária

A entidade reguladora portuária exerce as funções e atribuições de fiscalização, supervisão da administração, da gestão e da exploração dos portos, zonas portuárias e terminais e da execução dos contratos de concessão, dos actos de utilização do domínio público portuário e de prestação dos serviços portuários com o objectivo de dimensionar e dar coerência ao sistema portuário nacional para a prestação de um serviço público eficiente e de qualidade visando a segurança estratégica e económica.

São funções e atribuições da entidade reguladora portuária, em especial:

FUNÇÃO	Alínea
Regulamentar os procedimentos para a certificação dos operadores portuários	<i>a)</i>
Certificar os operadores portuários	<i>b)</i>
Organizar e gerir o registo nacional dos operadores portuários	<i>c)</i>
Regulamentar e aprovar as bases das taxas e tarifas a cobrar pela prestação dos serviços portuários e velar pelo cumprimento das normas tarifárias	<i>d)</i>
Supervisionar e fiscalizar o uso público dos serviços inerentes à actividade portuária	<i>e)</i>
Fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços sejam prestados com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente	<i>f)</i>
Cumprir e fazer cumprir as leis, regulamentos e normas técnicas	<i>g)</i>
Regulamentar e fiscalizar as condições gerais do exercício da actividade de guarda, segurança e vigilância portuária	<i>h)</i>
Lavrar autos de infracção e instaurar processos administrativos, aplicando as sanções previstas na lei	<i>i)</i>

Artigo 80.º

(Tarifas e preços)

1. A entidade reguladora portuária estabelece a base da regulação tarifária e de preços para a utilização dos bens dominiais e equipamentos afectos à concessão ou licença para a prestação de serviços portuários.

2. A entidade reguladora portuária no exercício da regulação fixa as bases das tarifas, preços máximos, mecanismos de revisão e períodos de vigência.

3. As tarifas e preços praticados pela administração portuária pela prestação de serviços carecem de aprovação da entidade reguladora portuária.

4. A administração portuária, de acordo com a licença ou a concessão por ela outorgada, aprova tarifas e preços a praticar pelos operadores portuários e os prestadores de serviços.

- Referindo-nos ainda ao clausulado da Lei dos Portos e recordando-nos do teor das aulas sabiamente ministradas pelo Professor LAGUNA DE PAZ, passamos a descrever algumas matérias alvo de crítica e que foram acolhidas na revisão da citada lei:

A - É questionável se as prerrogativas de direito público ora atribuídas à ENAPOR, S.A. devem ser igualmente atribuídas às futuras concessionárias privadas (vide art.º 16/3 da Lei dos Portos), atendendo à sua natureza essencialmente pública;

Pois, sabemos que falar de prerrogativas de direito público é admitir especificamente a possibilidade in casu de imunidade tributária, de impenhorabilidade de bens e rendas e a imprescritibilidade de bens, aplicação de sanções administrativas, princípios esses apenas compatíveis com o exercício das actividades administrativas efectivas das entidades típicas do Estado ou equiparadas, mas não em relação a entidades privadas ou equivalentes.

Hoje podemos afirmar sem tibiezas que mantiveram-se na ENAPOR,S.A. apenas alguns poderes de direito público e não todos, nomeadamente o de aplicar sanções aos operadores privados, como se depreende da simples leitura da Lei dos Portos e do respetivo Regulamentos dos Portos de Cabo Verde.

Ademais, essas prerrogativas de direito público foram atribuídas à ENAPOR, E.P. em 1982, mais concretamente no seu art.º 5.º, tendo sido igualmente conferidas à ENAPOR,S.A. nos respetivos estatutos, mais precisamente no seu art.º 2, do decreto-legislativo preambular, que ainda admite que a citada empresa se rege minimamente pelo direito privado comercial o que significa dizer, a contrário sensu, que ela continua a reger-se pelo direito administrativo público, no plano formal, embora na prática talvez o não seja.

B – Alertamos ainda para o fato de deverem ser esclarecidos os conceitos atinentes a licenças administrativas e licenças não administrativas e que devessem ser elaboradas 2 listas de situações completas e concretas abrangentes das 2 categorias de licenças, com a indicação clara das suas fontes institucionais e bem assim dos respectivos órgãos que as emanam (IMP e ENAPOR), à luz da Lei dos Portos e da respetiva lei de bases das Concessões, o que de certa forma foi atendido;

- O órgão ou entidade pública com competências para Regular (ou seja, com função básica de controle e fiscalização, adequadas para o regime de desestatização) a área marítima-portuária ou mesmo a Administração Portuária Pública não deverem ser concomitantemente operadores portuários após as concessões, na área de prestação de serviços e oferta de bens o que foi claramente consagrado na legislação em vigor.

- À questão quem iria concessionar os Portos de C.V., à luz da legislação vigente, a resposta dada pelo legislador da Lei de Portos e da citada lei de bases das Concessões Gerais é a Administração Portuária (ENAPOR), nos termos consagrados de forma expressa e inequívoca no art.º 76.º, n.º 1, i) e m), conjugado com o disposto nos arts.º 23/3, 25.º/1, 27.º e 29.º, todos da citada Lei dos Portos em vigor em Cabo Verde, conjugado com o art.º 2.º da LBCGP.

De igual modo, o legislador esclarece no art.º 96.º da Lei dos Portos que a Autoridade Portuária é o IMP, definindo as suas competências no já referido art.º 71.º da Lei dos Portos vigente.

Temos ainda presente a advertência do Professor em relação ao cominado no art.º 44.º da lei dos Portos, ao dizer-nos categoricamente que quem regula o exercício das atividades portuárias não deve ser operador portuário, seja pessoa de direito público ou privado (é como ser árbitro e jogador simultaneamente), ideia essa que se transformou em realidade legislativa.

Questionado por nós, também, se os operadores portuários, nos termos em que se encontrava previsto na citada lei, devem ter um objecto social exclusivo, respondendo ele ter-nos-á recordado da existência na EU de uma Directiva Comunitária que posterga frontalmente essa ideia, pelo que este preceito na sua douta opinião devia ser objeto da próxima revisão legislativa, o que lamentavelmente não aconteceu com base no argumento redutor de escala pequena do mercado cabo-verdiano, no qual a

concentração de serviços portuários poderá continuar a ser praticada, com todas as eventuais consequências nefastas para a economia portuária.

Além de que , partindo da análise do teor do artigo 50.º, devia-se clarificar os 2 níveis de actuação dos 2 órgãos : certificado passado pela Autoridade Portuária (IMP) e que consiste no acto de reconhecimento administrativo da capacidade formal para o exercício da actividade portuária . E só as pessoas individuais ou colectivas, certificadas administrativamente poderão apresentar-se aos concursos/concessões, segundo critérios objectivos previamente definidos em nome da eficácia, transparência, concorrência salutar, com garantia de melhorar o serviço, fazer o privado trabalhar mais e melhor, nada de comodismo e fazer igual ou mais e melhor que o operador público, o que foi consagrado a contento do interesse público, da desburocratização, da eficácia e da eficiência.

Opinava igualmente no sentido de que se devesse tomar em atenção e clarificar de forma inequívoca e detalhada no texto da futura lei das Concessões que um candidato(a)/concorrente poderá apresentar-se a concurso e avançar com propostas em relação a todas e a cada uma das áreas de per si e não só exclusiva e unicamente em relação a uma. Acrescenta ainda que, na opinião dele, não se deve restringir a apresentação da sua candidatura a uma única área, por infringir vários princípios essenciais, universais e constitucionais nesta matéria, máxime o de igualdade de condições, transparência, concorrência, publicidade, entre outros, apesar de compreender perfeitamente o efeito de escala e da exiguidade do mercado nacional e internacional crescente, devendo deixar o mercado funcionar livremente, em prol da qualidade e eficácia na satisfação dos interesses dos usuários/utilizadores/clientes dos serviços públicos portuários.

Alertava também para a possibilidade de poder haver Autoridades Locais para além de uma Autoridade Nacional, relativamente à matéria das taxas e tarifas consagradas na alínea d), n.º 2, do art.º 71.º da L. Portos;

Para além da necessidade de distinção e clarificação normativa entre a Regulação técnico-económica dos portos feita pelo IMP e a Regulação Técnica noutras matérias conexas e afins, tendo presente que a Execução das normas de Regulação atrás citadas era feita pela ENAPOR,S.A.

Destacava a importância que o legislador atribuía e continua a atribuir à protecção do meio ambiente (v. art.º 11.º da lei dos Portos), pelo facto de estar em consonância com as mais recentes e importantes Convenções internacionais vigentes;

Realçava o facto de que os portos públicos existentes actualmente não podem ser desafectados ou alienados aos privados. Que estes apenas poderão ter direito a utilizá-los e a geri-los, a utilizá-los rentavelmente como bens do domínio público que são.

Ideia que é consentânea com o disposto na citada lei dos portos no seu art.º 77.º ao admitir a possibilidade de autorização futura aos privados/particulares, através de acto do Governo, mais concretamente de uma resolução do Conselho de Ministros, para criar, construir de raiz e consequentemente administrá-los, geri-los e explorá-los economicamente, constituindo uma verdadeira “indústria” portuária, o que é completamente diferente do processo de Concessão, inserido no respectivo processo de Reforma em curso.

Coisa diferente é a administração dos portos (que vem sendo feita pela ENAPOR), a fiscalização e a regulação dos portos públicos actuais (realizados pelo ex-IMP) e atual AMP.

De notar ainda que a ENAPOR deverá assumir no futuro a prestação de alguns serviços portuários como sejam: a Segurança Marítima, a Pilotagem, a Cartografia, a Sinalização, a Publicação Náutica, etc. (ver art.º 11.º da LP).

Ficamos a saber também que em Espanha têm uma Entidade Pública muito flexível, diferente da Administração Pública no sentido estrito da palavra (Função Pública).

É certo que o Governo de Cabo Verde não pretende transformar a ENAPOR numa instituição pública/função pública no sentido estrito da palavra. E que a ENAPOR irá concessionar atividades portuárias aos privados, nos termos da competência específica outorgada legalmente, de conformidade com a legislação atrás referida.

O Professor já previa e opinou no sentido de que os privados passarão a reger-se pelo teor do clausulado do respectivo Contrato de Concessão mediante uma gestão privada e exploração económica das actividades dos portos do país, sem que o Estado perca a propriedade por se tratar de bens do domínio público portuário, inalienáveis e que de

acordo com esta visão é mais correcto falar-se de liberalização dos referidos serviços públicos do que em privatização.

Acrescentou que os serviços de interesse geral/social devem ser exercidos pelo Estado (A.P.) ou transferi-las contratualmente aos privados, compensando-os, uma vez que o objectivo desses últimos é o lucro.

Esclarecendo que a ENAPOR, S.A. devia participar no novo concurso para as concessões para ganhar, caso ela pretendesse ser uma das operadoras portuárias, e que pela experiência e por uma questão de estratégia do Governo, num sector pilar da economia de Cabo Verde, deverá ter direito de preferência na escolha, nos termos legais (ver a Lei de Portos vigente), vinculando-se também através de um Contrato de Concessão.

O Professor remeteu-nos para a Lei de outorga de Concessões em Cabo Verde (já criada) a título de direito substantivo e para a Lei dos Contratos Públicos a título de direito processual aplicável aos novos concursos e às novas adjudicações, à imagem da realidade e da legislação em vigor em Espanha.

Com base no art.º 14.º da Lei dos Portos ele opinou no sentido de que se devia abrir novo concurso para as subconcessões vindouras a serem atribuídas a sociedades de capitais públicos ou a entidades privadas, o que resultava implícito na própria lei segundo ele, com razão.

Foi-lhe igualmente informado por nós da necessidade prática da outorga por contrato de concessão à ENAPOR, na qualidade de concessionária geral, que por sua vez subconcederá aos privados. E que pode haver a necessidade de adjudicação directa em relação à ENAPOR como efetivamente aconteceu a título excepcional, de harmonia com o projecto de lei apresentado pelo governo. Foram-lhe citadas as vantagens da adjudicação directa e que em vez de se recorrer ao Concurso se optaria por uma Decisão legislativa do governo (Decreto Lei).

Foi-lhe finalmente informado que o Estado de C.V. pretendia Regulamentar certas áreas da Lei dos Portos: concessões Portuárias, Zona de Jurisdição Portuária, parceria público – privado, entre outras, a que ele deu o seu assentimento técnico tendo em conta a necessidade objectiva e consequente de desenvolver e aprofundar as bases já gizadas na

citada Lei de Portos, no âmbito de um processo natural e aguardado por todos os interessados nacionais, posição na qual nos revemos plenamente.

V. CONCESSÃO E GESTÃO DOS PORTOS CABO-VERDIANOS

De uma forma muito breve e simples definiríamos o conceito de porto como sendo o local onde as mercadorias e os passageiros são transferidos do navio-mar para os cais-terra.

A título complementar diríamos que a esta ideia geral do conceito de porto associa-se uma outra que também nos é familiar, a importância do porto para a economia de uma dada região ou país como é o caso de Cabo Verde.

Podíamos começar a nossa exposição nesta matéria por indagar qual é o valor do porto nos dias de hoje? Assim sendo, a resposta a esta questão conduzir-nos-ia de certeza a uma análise do conceito de valor que se avalia em três perspectivas, vertentes ou dimensões diferentes mas todas relevantes para o todo que é o porto: **a económica, a social e a ambiental.**

O valor do porto no séc. XXI

Relativamente à dimensão económica importa realçar que o porto é um multiplicador económico por natureza, não só pelos efeitos directos, indirectos e induzidos que cria através de actividades portuárias, das indústrias de proximidade e das indústrias em geral que dele se servem, mas também por ser um centro aglomerador de actividades por excelência. Daqui a primordial importância do porto nas trocas do comércio externo do país, no contributo para a criação de riqueza nacional (PIB) e na geração de impostos e direitos alfandegários para o Estado.

No que tange ao valor social do porto avalia-se pelo seu papel de agente de desenvolvimento regional que se evidencia fundamental para a economia das regiões como a que Cabo Verde se encontra inserido (África ocidental) e se traduz na sustentabilidade das suas indústrias, na criação de **emprego** e nos rendimentos das famílias. Interessa ainda referir as actividades de lazer, cultura e turismo que impactam os cidadãos e que contribuem para o seu bem-estar e desenvolvimento.

Na última das dimensões, a ambiental, também referida pelo citado Professor Laguna de Paz em relação à nossa Lei de Portos em vigor que lhe confere um papel de destaque, interessa zelar por uma plena integração urbana do porto no ambiente que o rodeia, o que passa por uma intervenção integrada que actue ao nível quer da minimização dos seus impactes negativos, quer da criação de condições adicionais de valorização do espaço urbano envolvente, mormente em matéria de conexão efectiva com o seu hinterland (acessos rodoviários). Nos dias de hoje a preocupação ambiental na gestão dos nossos portos é uma constante, podendo afirmar-se que tudo é eco (eco-navios, eco-instalações, ecoequipamentos, eco-contentores) e que alguns portos apostam na dimensão ambiental como estratégia de diferenciação face aos seus concorrentes.

O equilíbrio entre estas três dimensões do valor do porto não é fácil de atingir, mas é o que os gestores portuários devem buscar, máxime se o acionista do porto for um agente público, como o é no caso dos portos cabo-verdianos, no sentido de garantir a sustentabilidade económica, social e ambiental dos portos.

Numa economia mundializada como a cabo-verdiana, muitas vezes apelidada de “economia de redes”, o transporte marítimo desempenha uma função fundamental na interligação dos centros de produção aos centros de consumo. Em abono da verdade, o comércio internacional de mercadorias faz-se hoje através de um sistema de transporte marítimo em rede com outros modos de transporte e centros logísticos, envolvendo um conjunto vasto de atores, quer do lado do país exportador quer do importador, habitualmente denominada por cadeia logística de transporte.

Sistema logístico do transporte marítimo em Cabo Verde

Estamos convictos de que o porto constitui um elo dessa rede logística e sua função inspira-se no conceito de “Porto Amplo”, ie o porto que extravasa as suas fronteiras físicas, que tem levado os nossos gestores portuários a se preocuparem com a integração da sua zona de influência terrestre (hinterland) com a zona de influência marítima (foreland) e que acreditam que faz parte do ciclo de vida dos produtos que por ele passam e por isso se interessam que a passagem portuária contribua para o objectivo de minimizar o tempo em trânsito decorrido desde o envio pelo exportador à chegada no importador, sendo o nosso país essencialmente de importação.

Temos cada dia maior consciência de que no exercício da sua função na cadeia logística, o Porto deve suportar a sua estratégia de desenvolvimento orientada para o mercado, alerta que nos também nos foi feita pelo Professor LAGUNA DE PAZ, i.e. os seus projectos de investimento produtivo e processos internos devem ser desenvolvidos para satisfazer as necessidades dos navios, camiões e camionetas que a ele chegam ou partem com mercadoria dos exportadores e importadores que usam o porto como meio célere de escoamento (de entrada e de saída) dos seus produtos.

Este processo de escoamento ou de passagem portuária para o qual concorrem um vasto grupo de agentes, quer públicos quer privados, que, não raras vezes, actuam em simultâneo para prestar os serviços aos meios de transporte e à carga.

O porto e os clientes

Em Cabo Verde a administração portuária é um dos Agentes públicos que tem um papel muito particular e difícil a desempenhar, o de integrador, coordenador e facilitador de todas as actividades que concorrem para o produto portuário. Os interesses de cada agente são muito diversos e legítimos aos olhos de cada um, pelo que a dificuldade está em encontrar o máximo denominador comum que consiga envolver harmoniosamente todos os agentes (a comunidade portuária) numa estratégia global de desenvolvimento do porto.

Falando em termos físicos, o porto é uma infra-estrutura que interliga o lado mar do lado terra e a sua área é delineada por um limite marítimo e um limite terrestre, sendo fundamental o que está a montante e a jusante desta área, ie os acessos marítimo e terrestre.

Esquema da estrutura de um porto

No que tange à infra-estrutura portuária em Cabo Verde é composta por um conjunto de obras marítimas, terrestres, edifícios e equipamentos que por mais funcional que seja só conseguirá desempenhar a sua função intermodal se os acessos marítimos e terrestres forem funcionais para garantir a fluidez do ciclo físico dos navios e cargas no porto.

Paralelamente a este ciclo físico existe um outro ciclo, não menos importante que o primeiro, o atinente ao fluxo administrativo e informativo que acompanha o fluxo físico dos meios de transporte e da carga, designado por *info-estrutura* do porto.

Neste caso trata-se de ser ágil nos processos administrativos e informativos para que estes respondam de forma célere e eficaz às necessidades de obtenção de autorizações e cumprimento de requisitos de controlo pelos diversos agentes que intervêm no citado fluxo físico.

De realçar a importância acrescida que hoje em dia o ciclo administrativo e informativo detém no porto, uma vez que dele se espera a disponibilização de serviços de valor acrescentado para todos dos agentes, mormente os actores das cadeias logísticas que utilizam os portos – a nível nacional foi criada e está a ser implementada a JUP-Janela Única Portuária através da qual se se pretende obter benefícios evidentes na simplificação, desburocratização, redução de tempo e custos no desembarço dos navios e cargas nos portos cabo-verdianos.

A propósito de áreas portuárias, o terminal portuário é por excelência a instalação que em si mesmo integra a essência da actividade portuária, ou seja a transferência modal da carga entre o navio, camião, ou a barça.

Porto: o traçado dos espaços, infra-estruturas, instalações e serviços susceptíveis de serem privatizados.

O esquema acima gizado põe em destaque as distintas Zonas e os respectivos Serviços interligados, com destaque para a zona de operações portuárias, coincidente com o terminal portuário, onde se desenrolam as actividades que permitem dar continuidade à citada cadeia de transporte intermodal, ie um terminal sem rupturas que garante a fluidez e agilidade que satisfaça as necessidades das cadeias logísticas.

Digno de registo é que a área de gestão de um porto extravasa a zona de operações portuárias e o seu domínio de jurisdição, em regra, engloba diferentes tipos de áreas: a molhada, a terrestre, a dominial e a logística.

Acontece que os dois primeiros tipos de área são as mais tradicionais onde são exercidas as actividades fulcrais (coração) do porto, enquanto que o terceiro tipo de área corresponde a actividades de gestão de margens contíguas ao porto destinadas ao lazer e

turismo e, por fim, uma área onde são implantadas actividades complementares e industriais que se destinam a potenciar as actividades core do porto e a aumentar as suas valências da oferta para dar resposta às necessidades das cadeias logísticas.

VI. CONCLUSÃO

Em jeito de conclusão e consciente de que muitas áreas inerentes ao tema escolhido ficaram por aprofundar, máxime a descrição da vertente normativa das recentes leis portuárias aprovadas, fundamental a ter em conta nas futuras investigações sobre o tema e que este trabalho constitui apenas o simples “levantar do véu” a uma série de questões económico-jurídicas, de natureza teórica-prática, recordamos *ab initio* que o tema do nosso trabalho é, o **“O regime jurídico dos portos: tendências e desafios a nível internacional e o caso específico de Cabo Verde”**.

Côncios de que no plano económico em geral e portuário em particular, urge cada dia mais acasalar os conceitos e as realidades económicas às normas jurídicas, para um melhor entendimento sistémico, tendo como pano de fundo o teor dos mais recentes relatórios da CNUCED e da ONUDI no que tange à necessidade urgente de promoção do desenvolvimento industrial e ultrapassagem do **modelo económico de rendeiro** baseado na ajuda pública e nas remessas dos emigrantes, ainda vigente em Cabo Verde e no continente Africano, estribado na produção e exportação de produtos não transformados ou com pouco valor acrescentado, propiciador de uma marcante dependência em relação à procura externa, oscilando o valor efetivo das suas exportações com a volatilidade dos preços no mercado globalizado, passando a implementar **um modelo de indústria de transformação sustentável**, nomeadamente a indústria manufatureira de base tecnológica.

Encontrando-se atualmente o modelo económico Cabo-verdiano esgotado, apesar do notório crescimento económico, máxime do PIB per capita, a que não se pode aliar o avultado índice de pobreza da sua população.

“De País Menos Avançado (PMA) evoluiu para País de Desenvolvimento Médio (PDM), mas há que reconhecer que prevalecem ainda na sua estrutura económica uma forte dependência externa e um baixo nível de produtividade e de produção internas, com os seus nefastos corolários para o emprego, as contas externas, endividamento, contas públicas, setores transacionáveis e competitividade da economia”, como nos advertiu o Professor José Carlos LAGUNA DE PAZ nas aulas e nas suas lições.

Há que reconhecer a existência de motivos históricos que afetam negativamente a economia Cabo Verdiana como sejam: o enorme isolamento económico no Atlântico a

que foi vetado durante a época colonial, com a única exceção do período da economia do tráfico; a ausência de uma base produtiva sustentada na época antes da independência; a ausência de um espaço económico regional dinâmico e forte na África Ocidental; a opção pelo modelo de economia planificada, centralizada, fechada e Estatizante após a independência em 1975, caracterizada pela onnipresença do Estado como operador económico direto em todos os setores da economia, com a ausência de investimentos estrangeiros e grandemente estribada na reciclagem da ajuda externa, a ponto de “perante a enorme volatilidade do crescimento anual do PIB, se atingir 0,7% em 1990 e 1,4% em 1991, assim como grandes níveis de pobreza – 48,9% em 1990”.

“Consequentemente, a era da globalização constitui uma oportunidade a todos os títulos para Cabo Verde e as suas gentes, caracterizado por um modelo económico estribado numa visão, eixos e programas estruturantes que lhe garanta uma especialização estratégica na prevalecente rede de interdependências mundiais salutar e transparentes, com leis estáveis e instituições confiáveis”, como nos ensinou o Professor J.C. LAGUNA DE PAZ.

“A título de exemplo de economias ditas pequenas a seguir, que conseguiram singrar neste mercado globalizado e marcar indelevelmente o seu lugar e a sua estratégia coerente e consentâneas com o seu espaço, cultura, tradição e visão em matéria de especialização e aproveitamento de oportunidades neste mundo globalizado e articulado em rede, trouxe à colação o caso de Luxemburgo com o seu sistema de captação da atenção dos americanos imbuídos na busca de ativos financeiros na Europa, a maior flexibilização do seu sistema de regulação chegando a concorrer com a praça financeira de Londres até alcançar o estatuto de uma sólida praça financeira internacional e a Suíça caracterizada pela indústria de serviços financeiros optando pela neutralidade na 2.^a Grande Guerra, entre outras, cada um como o seu percurso de desenvolvimento, com enquadramentos espaciais muito distintos como também é o caso das Maurícias e a sua aposta especializada no turismo”.

O desafio cabo-verdiano consiste em provar aos seus nacionais, tendo em consideração o estudo dos modelos de sucesso, a sua especialização e a concorrência internacionais, o diagnóstico da economia no quadro interno, regional e mundial, a vocação da sua economia e a visão e eixos estratégicos daí resultantes, além dos setores de

concentração estratégica da economia e os programas estruturais, que de forma articulada e integrada, possam constituir um **modelo económico sustentável**.

O **modelo geral para a economia Cabo Verdiana** identificado aponta consensualmente para a conjugação de sinergias, pontos fortes e aproveitamento de oportunidades fígadas no ambiente mundial na vertente do mercado, como nos recordou o Professor J.C. LAGUNA DE PAZ.

Os sucessivos governos pós independência têm sabido acautelar as situações de subsistência e de produção, otimizando as potencialidades na agricultura, pescas e indústria ligeira de exportação.

Ademais, o modelo económico de mercado deve alavancar-se numa visão externa principal, de vocação euro-africana, observada a partir da economia global, complementada por elementos de diferenciação-diversificação da economia, de maneira a constituir uma solução agregada resiliente a choques externos. E estamos cõscios de que a estrutura económica deve ser multifuncional estribada nas utilidades-nichos a serem criadas ou a desenvolver com base na s citadas oportunidades provenientes dos continentes que o ladeiam – EUA, Europa, África e América do Sul, em que as pessoas deverão beneficiar dos resultados deste modelo económico, gerador de equilíbrios e de bem estar social inclusivo, como nos enfatizou o Professor J.C. LAGUNA DE PAZ.

Devemos continuar a capitalizar da posição geoeconómica, inserindo-nos cada vez com maior profundidade e extensão na região da África Ocidental (CDEAO) melhorando a vertente política já existente, máxime a nível do MCA (Millenium Challenge Account) que muito contribuiu para a melhoria das infraestruras portuárias na cidade capital da Praia, da AGOA (African Growth and Opportunity Act) criado pelo Presidente dos EUA, Bill Clinton, para incentivar os países africanos a abrir as suas economias, exportando para lá, criando mercados livres e optando pela boa governação, reforçando os acordos com a EU no âmbito da parceria especial e das ligações de cooperação com Angola.

O comércio internacional é a força motoriz do desenvolvimento económico, existindo uma nítida interação entre a liberalização do comércio internacional e a dinâmica económica global, como nos recorda a propósito dos casos de sucesso da China, Índia e

Rússia, postos em tela por Kgruman e Obstfeld em 2001, Jeffrey Sachs em 2005, todos citados pelo Professor J.C. LAGUNA DE PAZ.

Cabo Verde deve saber extrair os ensinamentos das boas práticas internacionais, valorativas do papel dos custos de transação, da cultura e da aprendizagem na dinâmica institucional, com reflexos no fator confiança, nas vantagens dos estudos comparativos no comércio ao destacar a importância do cumprimento dos acordos negociais, o respeito fundamental pela propriedade privada e a proteção do estatuto do investidor. Deve abeirar-se mais da CEDEAO e integrar-se economicamente em Clusters Regionais num quadro de conjugação de sinergias regionais e das suas vocações como país.

Também estamos conscientes da importância do elemento segurança, sobejamente reconhecido pelos países membros da EU e dos EUA, tendo em vista o quadro das ameaças nalguns países africanos e que potenciam a cooperação política e a prestação de serviços técnicos diversos, com impacto na economia.

Apostou e bem na logística do Mar e na criação do Cluster do Mar, atendendo à sua situação no Atlântico Médio, com resultados potenciadores das áreas dos produtos petrolíferos, financeiros e atividades logísticas. E como M. Porter e a aplicação do Modelo de diamante desejamos e esperamos que os outros Clusters afins (TICS, transporte, agro-negócio) resultem em Cabo Verde e tragam benefícios para as pessoas.

Cabo Verde pode empenhar-se e ser útil como plataforma intermediária de grandes mercados como o da China, potência mundial, o Brasil, a Venezuela, como ponto estratégico de penetração e integração no vizinho mercado CEDEAO, expandindo o seu comércio na África Ocidental, pelo que deve reforçar a sua diplomacia económica nesse espaço africano, com base no fortalecimento da sua logística marítima, comercial e transformação de matérias-primas e desenvolvimento de indústrias ligeiras, pescas e turismo, complementando a sua parceria com a sua vocação de ilhas de sol, praia, cultura e vulcões, viabilizando a sua sustentabilidade ao prestar prevalecentemente serviços subsidiários de base securitária, banking, tecnológica e financeira.

Há quem advogue como eu que “as potencialidades de Cabo Verde devem ser observadas a partir da economia globalizada, visando inserir de forma dinâmica a sua economia numa rede onde possa exercer uma função externa apropriada – de driver”,

como nos ensinou o Professor J.C. LAGUNA DE PAZ, na esteira de M.Porter a propósito do modelo de Diamante e os Clusters.

Não se deve descurar na análise económica deste País o peso dos donativos na economia, a importância das remessas dos emigrantes, a reduzida atratividade do mercado interno, baixas taxas de penetração devido ao poder de compra da maioria da população, geradora de pouco e concentrado emprego, o fato de ser uma deseconomia de escala, com preços unitários altos, a fraca rendibilidade da produção e consequentemente a fraca competitividade, apesar da taxa anual de crescimento económico razoável (6% em 2010) e atual de (real de 1,2 % e nominal de 1,9% em 2012) e crescimento real de 0,5% em 2013, segundo dados do Relatório do Fundo Monetário Internacional (<http://www.worldbank.org/en/country/caboverde/overview>), com um rendimento médio mensal do trabalho a rondar os 27 mil escudos CV (= 245 euros).

São dados pouco confortáveis, salvaguardando o lado positivo em matéria de Índice de Liberdade Económica (65ª em 183 países) e ao Índice de Perceção da corrupção (45ª em 178 países).

Ainda a propósito da economia cabo-verdiana em geral, temos o seguinte cenário: pequeno arquipélago insular com 9 ilhas dispersas, um pequeno mercado doméstico com sérias dificuldades na geração de economias de escala, a distância relativamente pequena face aos maiores e melhores mercados; um baixo PIB per capita cuja solução só pode ser descortinada no seio da economia global, através de uma missão especializada externa e adequada, virada para a criação e desenvolvimento de indústrias no País; ultrapassar a fase da dependência das ajudas externas no plano económico e das remessas dos emigrantes; urge dar o salto qualitativo para o modelo de auto-sustentabilidade e reduzir ou cortar com o modelo de investimento estatal estribado no endividamento externo, constrangedor da dinâmica dos privados na economia nacional, provocador de grandes défices fiscal e externo, além do elevado endividamento público; a dificuldade no acesso ao financiamento, a burocracia da administração pública, a taxa elevada de impostos e a falta de algumas infraestruturas adequadas, etc.

O País é um importador líquido de bens e exportador líquido de serviços, com todos os corolários nefastos na balança comercial no que concerne ao seu equilíbrio estrutural, devendo apostar na estratégia do aumento das exportações de produtos nacionais, melhoria dos recursos humanos e procura de janelas de oportunidades bem identificadas (ex. constelação turismo no epicentro), com o fim dos financiamentos públicos concessionais após 2013, na base da qualidade de saneamento e ordenamento do

território, a requalificação urbana, a protecção do ambiente, a segurança jurídica e da ordem pública, standards ISO de qualidade de bens e serviços, melhorias consideráveis no setor financeiro, tecnológico, securitário, dos transportes marítimos inter-ilhas unificados contratualmente com o Estado e nas commodities com a água, energia, telecomunicações (tipo banda larga)., marketing da marca Cabo Verde, reforço institucional, com impacto na reforma do aparelho da justiça, na aplicação célere das leis, capacitando as entidades reguladoras económicas, melhorando o ambiente de negócios e a liberdade económica,

Esta solução parcial para a economia cabo-verdiana, deve ser conjugada com a estratégia de resiliência aos choques externos estribada na diversificação e inserção na zona económica da CEDEAO com 290 milhões de consumidores e o seu papel de intermediário e utilitário junto das grandes potências mundiais, como Angola, Brasil e China, transformando as matérias- primas e distribuindo os produtos.

O “modelo de desenvolvimento de base privada” de pendor liberalizante/privatizante deverá substituir gradualmente o “modelo de desenvolvimento económico com base em gastos públicos”, de modo a permitir o acréscimo de folgas orçamentais para amparar as quedas conjunturais de receitas e aplicação de fundos na dinamização da competitividade da economia nacional, dando corpo às novas reformas fiscais eficientes da administração e à consolidação orçamental, perante o cenário de redução das ajudas externas e das remessas dos emigrantes, como nos recordou o Professor J.C. LAGUNA DE PAZ.

Daí que só com políticas públicas de aumento das exportações e redução das importações, se conseguirá o equilíbrio comercial pretendido. E somente da conjugação harmoniosa do princípio de abertura do comércio ao exterior estribada numa diplomacia económica atenta, visionária e assertiva com a concorrência leal e uma regulação eficiente, não bastando as reformas administrativas legais e institucionais.

Concluída a fase da imprescindível análise da economia geral cabo-verdiana, passemos à análise da economia do setor portuário.

Se por um lado podemos afirmar que o edifício legislativo encontra-se praticamente completo, assim como a rede institucional do setor marítimo-portuário, urge acelerar o processo de diplomacia económica junto dos nossos parceiros habituais e alarga-lo no

seio dos países vizinhos da África Ocidental, Angola, África do Sul, Brasil, Venezuela, China, Índia e demais países emergentes.

Pois no plano material e neste setor tendencialmente mais especializado a cada dia que passa, o Governo Central, o representante máximo do Cluster do Mar e a ENAPOR, S.A. têm que expandir e aprofundar a sua estratégia de atração de investimentos para os portos de Cabo Verde, a serem preparados para serem concessionados.

Sabemos que a gestão dos nossos portos extravasa a própria administração portuária e devem ser geridos como um negócio exteriorizável para o mundo, a começar pela CEDEAO, conjugando os esforços de toda a comunidade portuária local.

O exemplo de excelência da gestão no setor em análise é o **porto de Singapura** com gestão totalmente pública com no modelo service port. Os critérios de gestão, económicos e financeiros prendem-se com razões muito mais objectivas e concretas: a eficiência produtiva, a orientação para o mercado e para os resultados, a transferência de tecnologias e know how, a nomeação de gestores profissionais e competentes e com a redução dos encargos financeiros do Estado no investimento em infra-estruturas e equipamentos.

Procuramos incessantemente o financiamento privado para os investimentos avultados e indivisíveis em infra-estruturas e equipamentos portuários, o conhecimento tecnológico que será muito apetecível com os privados envolvidos na sua gestão e, por fim, procuramos ainda eficiência e excelência na gestão que são potenciados pelo facto do privado passar a adquirir todos os factores produtivos (cais, terraplenos, equipamentos e pessoal) bem como pelo facto de eliminar de alguns constrangimentos da administração pública no que concerne ao cumprimento de regras legais para a aquisição de bens e serviços (concursos públicos) e da gestão do pessoal com estatuto de funcionário público.

Após a outorga do contrato de concessão geral com a ENAPOR, S.A. e das subsequentes subconcessões ao setor privado, a atual administração portuária passará a desempenhar o papel de gestora e representante da senhoria das infra-estruturas estaduais com funções de planeamento do porto a longo prazo, coordenação de actividades, gestão dos contratos de sub-concessão, controlo e segurança do tráfego marítimo, e regulamentadora e fiscalizadora das normas; passando as actividades operacionais e

comerciais para a esfera do sector privado com os subconcessionários a responsabilizarem-se pelas operações portuárias, investimento em equipamentos (nalguns casos até mesmo em infra-estruturas), pessoal portuário e ainda a assumirem o risco associado ao negócio de exploração de um cais ou terminal portuário.

Após as subconcessões o seu envolvimento nas operações portuárias passa a ser muito mais robusto e arriscado, porque, passarão a ter a direcção técnicas das operações portuárias. O subconcessionário poderá vir a ser o possuidor dos equipamentos e ter no seu quadro de trabalhadores o pessoal que os movimenta e exerce as funções de estiva e desestiva dos navios; pelo que o volume de investimento e o risco associado ao negócio serão muito mais elevados do que no modelo de gestão anterior às subconcessões.

O novo modelo de gestão “**landlord port**” contemplado na lei colocará decerto novos **desafios** (quadro regulamentar adequado e supervisão administrativa, gestão eficiente dos portos, coordenação com outras políticas de uso da terra, ambiente, segurança e protecção dos trabalhadores).

Porquanto a Lei dos Portos em vigor visa a criação de uma "maior capacidade competitiva no mercado em geral e no sector em particular, estabelecendo uma base para os requisitos de acesso à atividade económica do sector pelas empresas privadas, mas também para estabelecer novas regras para a protecção do meio ambiente", como nos aconselhou o Professor J.C. LAGUNA DE PAZ.

Assim sendo, o porto de São Vicente por razões históricas e objetivas foi escolhido pelo governo como " principal centro económico dos negócios marítimo-portuários/ Cluster do Mar", com uma zona franca, com produtos livres de impostos, servindo como uma plataforma para os navios de companhias de petróleo no Atlântico Médio.

LIMITAÇÕES DO TRABALHO

A escassez de bibliografias disponíveis bem como a inexistência de estudos abordando essa matéria, em Cabo Verde, criou-nos algumas dificuldades. Se por um lado a falta desses estudos acarreta um maior esforço para a conclusão da presente tese, por outro serviu como elemento catalisador à respetiva elaboração.

BIBLIOGRAFIA

ALFONSO, Luciano Parejo, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ariel, 2003

ALVES CORREIA, Fernando, «Os direitos fundamentais e a sua protecção jurisdicional efectiva», BFDUC,2003, pp63ss;

AMARAL, Diogo Freitas do - Curso de Direito Administrativo, Vol II, Almedina, 2004;

____ Curso de Direito Administrativo, Vol I, Almedina, 2ª edição, 2005;

____ Direito Administrativo, Vol. IV, Lisboa 1988;

AMARAL, Diogo Freitas do e AROSO DE ALMEIDA, Mário – Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo, págs. 45 e segs, Coimbra, 2002;

AMORIM, J.Pacheco - Código do Procedimento Administrativo, comentado, 2ª ed., 2006;

ANDRADE, José Carlos Vieira de - A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA (Lições), 10.^a EDIÇÃO, ALMEDINA, 2009;

AROSO DE ALMEIDA, Mário e CADILHA, Alberto Fernandes - Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3.^a edição revista, 2010;

AROSO DE ALMEIDA, Mário - O novo regime do processo nos tribunais administrativos, 4.^a Edição, Almedina, Coimbra, 2005;

BRITO, Wladimir Augusto Correia, in Lições de Direito Processual Administrativo, Coimbra, 2005, 89 e segts.

CAETANO, Marcello - Manual de Direito Administrativo, vol. I, 10ª edição, Almedina, 1991;

_____ «Notas para uma memória sobre o Conselho Ultramarino», in I congresso da História da expansão portuguesa no Mundo, 5ª Secção; Lisboa, 1938

_____ Do Conselho Ultramarino ao Conselho do Império, Divisão de publicações e Biblioteca, Agência Geral das Colónias, Lisboa 1943

- ____ Estudos de História da Administração Pública Portuguesa, Coimbra, 1994
- ____ Notas para uma memória sobre o Conselho Ultramarino», in I congresso da História da expansão portuguesa no Mundo, 5ª Secção; Lisboa, 1938
- ____ Do Conselho Ultramarino ao Conselho do Império, Divisão de publicações e Biblioteca, Agência Geral das Colónias, Lisboa 1943
- ____ Estudos de História da Administração Pública Portuguesa, Coimbra, 1994
- CARDOSO, Ulisses Silva, ISCTE Business School – Instituto Universitário de Lisboa – “Estratégia para o desenvolvimento do setor portuário de Cabo Verde, com base nas tendências internacionais”, Fevereiro 2013
- CAUPERS, João - Introdução ao Direito Administrativo, 10ª edição, Âncora, 2009;
- CAUPERS, João - Introdução ao Direito Administrativo, 10ª edição, Âncora, 2009;
- CHAPUS, René - Droit Administratif Général, Tome 1, 15è édition, Montchrestien, 2001 ;
- CORDEIRO, António Menezes, Contratos públicos: Subsídios para a dogmática administrativa, com exemplo no princípio do equilíbrio financeiro, Cadernos o Direito, n.º 2, 2007, Almedina,
- CORREIA E SILVA, António Leão, Coleção “DOCUMENTOS PARA A HISTÓRIA DE CABO VERDE” – Nos tempos do Porto Grande do Mindelo, Centro Cultural Português, Praia – Mindelo, 2005
- CORREIA, José Manuel sérvulo, LEGALIDADE E AUTONOMIA CONTRATUAL NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, reimpressão de 1987, Almedina, 2003
- ESTORNINHO, Maria João, CONCURSOS E OUTROS PROCEDIMENTOS DE ADJUDICAÇÃO ADMINISTRATIVA, Almedina, 2005;
- FONSECA, Isabel Celeste M. - Processo Temporalmente Justo e Urgência, Coimbra Editora, 2009;

____ Direito Processual Administrativo, Roteiro Prático, 2.^a Edição, Almeida & Leitão, Lda.;

____ O contencioso administrativo das autarquias locais: um contencioso que se tem revelado urgente ..., SCIENTIA IVRIDICA Separata, Out. – Dez. 2005, TOMO LIV – N.º 304;

____ Introdução ao Estudo Sistemático da Tutela Cautelar no Processo Administrativo, Almedina, Coimbra, 2002;

____ Dos Novos Processos Urgentes no Contencioso Administrativo (Função e Estrutura), LEX, Lisboa, 2004;

____ A Responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: quo vadis, Revista do Ministério Público, Ano 29, Jul-Set 2008, Número 115;

____ O direito a um processo à prova de tempo: um apelo a Kairos, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Separata de ARS IVDICANDI, Estudos em homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves, Voluma III;

____ Verdade e Verosimilhança: O (provável) erro de Calamandrei, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXXI (Separata), Coimbra, 2005;

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias - A justiça Administrativa em Portugal, sua origem e Evolução, Universidade Católica editora, 1994;

GOMES CANOTILHO, José Joaquim - Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 6^a edição, Coimbra;

GOMES CANOTILHO, José Joaquim /MOREIRA, Vital – CRP, Constituição da Republica Portuguesa Anotada, artigos 1.º a 107º, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, anotação ao artigo 20.º;

GOMES CANOTILHO, José Joaquim /MOREIRA, Vital – CRP, Constituição da República Portuguesa Anotada, artigos 1.º a 107º, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, anotação ao artigo 20.º;

GUASCH Jose Luis, Estudo sobre as concessões portuárias do Profesor da Universidade de California, USA, Senior Adviser, Growth Dialogue, School of Business, George Washington University, USA, Ex-Chefe da Unidade de Expertos Globales em PPP do Banco Mundial.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos - LOS SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL EN LA UNIÓN EUROPEA, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidade de Valladolid

LAGUNA DE PAZ, José Carlos – LA ORGANIZATION ADMINISTRATIVA, THOMSON, CIVITAS, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidade de Valladolid

LAGUNA DE PAZ, José Carlos – Lições sobre “ O regime jurídico dos Portos”, ano 2013 , em Cabo Verde;

LAGUNA DE PAZ, José Carlos – Lições sobre “LA REGULACION DEL MERCADO-LECCIONES PARA ALUMNOS DISCOLOS”

LAGUNA DE PAZ, José Carlos - QUIÉN, QUÉ Y CÓMO SUPERVISAR A LAS ENTIDADES FINANCIERAS Catedrático de Derecho Administrativo, Universidade de Valladolid

LEITÃO, Alexandra - «Contratos de prestação de bens e serviços celebrados entre o Estado e as empresas públicas e relações «in house», in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 65, Setembro/Outubro de 2007;

LEITÃO, Alexandra - A Protecção de Terceiros no Contencioso dos Contratos da Administração Pública, Almedina, 1998;

MARTINS, Eduardo Silva , Processo de candidatura ao título de especialista na Escola Superior Náutica Infante Don Henrique, Departamento de Transportes e Logística, “As reformas no setor portuário e a perspetiva de desenvolvimento para os portos”, Passo de Arcos, 2012

MEDEIROS, Rui, Âmbito do novo regime de contratação pública à luz do princípio da concorrência , Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 69, Maio /Junho de 2008, pp. 3, e ss.

OLIVEIRA, Mário Esteves de, Código do Procedimento Administrativo, comentado, 2ª ed., 2006;

ORTIZ Gaspar Arino, DERECHO ADMINISTRATIVO Y REGULATION ECONÓMICA, Liber Amicorum, LA LEY, Grupo Wolters Kluwer, Coordinadores: Juan Miuel de la Cuétara Martinez Lopez-Muniz e Francisco J. Villar Rojas

PARADA Ramón, Derecho Administrativo I, Parte General, decimosexta edicion

PARADA, Ramón, Derecho Administrativo I, Parte General, decimosexta edicion,

RAIMUND, Miguel Assis, ESTUDOS SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS, AAFDL, Lisboa, 2010

RAIMUNDO, Miguel Assis, ESTUDOS SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS, AAFDL, Lisboa, 2010

ROCHA Amadeu, “O papel da Administração Pública e o desenvolvimento do setor privado na gestão dos portos portugueses, Porto de Leixões,

RODRIGUES, Eduardo, «Garantias dos Particulares» in Direito e Cidadania, Gráfica de Mindelo, Lda., Ano III, n.º 8, Novembro 1999/Fevereiro, 2000;

SÈRVULO CORREIA, José Manuel - Elementos de Estudo de Direito Administrativo, AAFDL, Lisboa, 2005;

SILVA, Mário Ramos Pereira - As Constituições de Cabo Verde e textos históricos de Direito Constitucional Caboverdiano, Praia, Maio 2007;

SILVA, Vasco Pereira da - Em Busca do Acto Administrativo Perdido, Coimbra, 1998

SILVA, Vasco Pereira da - Ventos de Mudança no Contencioso Administrativo, Almedina, 2005

SOUSA, Marcelo Rebelo de, «Estado», - Dicionário Jurídico da Administrativo Pública, Vol. IV, Lisboa, 1991

SOUSA, Marcelo Rebelo de, Contratos públicos - Direito Administrativo Geral, Tomo III, Dom Quixote, 2008;

SOUSA, Marcelo Rebelo de, Direito Administrativo Geral, Tomo I, Dom Quixote, 2004;

SOUSA, Marcelo Rebelo de, Direito Administrativo Geral, Tomo III, Dom Quixote, 2007;

SOUSA, Marcelo Rebelo de, e MATOS, André Salgado de - Direito Administrativo Geral, Tomo I, Dom Quixote, 2004;

SOUSA, Marcelo Rebelo de, e MATOS, André Salgado de - Direito Administrativo Geral, Tomo III, Dom Quixote, 2007;

VIANA, Cláudia - «Recentíssimas alterações do contencioso relativo à formação dos contratos públicos», CJA, 37, 2003; - «Contratação pública e empresas publicas: Direito nacional e direito comunitário», CJA, 52, 2005;

Legislação

Legislação cabo-verdiana

- I. Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro- Regime Jurídico das Aquisições Públicas;
- II. Decreto- Lei n.º1/2009, de 5 de Janeiro- Regulamenta o Regime Jurídico das Aquisições Públicas;
- III. Decreto-Lei n.º 69/2009, de 30 de Dezembro- Decreto- Lei de execução do Orçamento de Estado;
- IV. Decreto- Legislativo n.º17/97, de 10 de Novembro- Bases do Regime Jurídico dos Contratos Públicos;
- V. Resolução n.º73/VII/2008, de 19 de Junho, da Assembleia Nacional de Cabo Verde, que aprova para ratificação, o Protocolo de Adesão de Cabo Verde à Organização Mundial do Comércio;

- VI. Decreto- Legislativo n.º 18/97, de 10 de Novembro;
- VII. Decreto- Legislativo n.º 2/95, de 20 de Junho;
- VIII. Caderno de Tarifas da “ENAPOR,S.A.” aprovado pela Deliberação n.º 12/2013 do Instituto Marítimo e Portuário;
- IX. Resolução n.º 42/2014, de 2 de Junho, que a prova a minuta do contrato e concessão geral dos portos a ser celebrado entre o Estado de Cabo Verde e a ENAPOR – Empresa Nacional de Administração dos Portos, S.A.

Legislação portuguesa

- I. Decreto- Lei n.º278/2009, de 2 de Outubro- Código dos contratos públicos de Portugal;
- II. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, alterado pelo D.Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro
- III. Directivas da U.E.
- IV. DC n.º 2004/17/CE
- V. DC n.º 2004/18/CE
- VI. DC n.º 2004/51/CE
- VII. Decreto-Lei n.º 218/2012, de 09 de Outubro de 2012
- VIII. Diário da República núm. 195, 09 de Outubro de 2012, Serie I, Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Legislação Espanhola

- A Lei dos Portos

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Jurisprudência

...

ANEXOS

A.1) MODELOS DE GESTÃO PORTUÁRIA INTERNACIONAIS

a) MODELO REINO UNIDO

Aliás por falar em Reino Unido, é de se recordar que a Nova Gestão Pública que teve a sua origem no R. Unido e noutros países anglo-saxónicos foi testada em vários países desenvolvidos e em países em desenvolvimento, nomeadamente através das organizações financeiras internacionais, o FMI e o BM, que a aplicaram como uma das medidas dos **programas de reformas estruturais** adotadas no âmbito dos pacotes de ajuda financeira que foram mobilizados junto daquelas instituições internacionais.

Nota-se que “grosso modo”, as mudanças que então foram operadas implicaram uma efetiva **redução da intervenção do Estado** em muitos sectores da economia e a privatização de muitas empresas e serviços públicos.

No que tange ao sector portuário, o processo de privatização iniciou-se igualmente no Reino Unido, no contexto das diferentes medidas de liberalização e de privatização da economia levadas a cabo por iniciativa do governo da primeira-ministra Margareth Thatcher e foi seguido um pouco por todo o mundo.

No Reino Unido, a opção pela privatização dos portos veio a ser consolidada com a aprovação em 1991, do *Ports Act*, através do qual o parlamento optou pela assunção efetiva da privatização dos portos ingleses.

Todavia, constatou-se, que na generalidade dos países, segundo Matons (1977) ... ”a adoção de esquemas no âmbito da denominada privatização dos portos, não passaram de processos de intervenção privada nos portos, coisa completamente diferente de uma efetiva privatização... “.

É possível observar igualmente que o processo de reformas no sector portuário, generalizado nos anos oitenta do século XX, apesar de - constituir uma opção política dos governos, não deixou de se estribar e se justificar - em razões de natureza económica que passaremos a referir em termos mui sucintos:

- a) A necessidade de redução do peso do Estado na economia e os efeitos práticos no orçamento público;
- b) A visão de racionalização económica das atividades portuárias, com vista a melhorar os indicadores de eficiência e de eficácia para a atividade;
- c) A perspectiva de envolvimento gradativo e crescente dos privados na atividade portuária, em matéria de investimento, gestão e aquisição da propriedade de certos bens nalguns casos, legalmente permitidos.

É perante este cenário de preocupações que se baseia a maior parte dos escritos doutrinários que são produzidos sobre o tema em análise, procurando avaliar os resultados dos processos de reformas em termos de **ganhos** de eficiência para o sector portuário, em paralelo com as preocupações atinentes ao modo como as reformas foram e estão a ser aplicadas e seguidas pelos diferentes países e respetivos sistemas.

Sentimo-nos no dever de destacar o compromisso assumido por duas organizações internacionais, que ao assunto dedicaram iniciativas muito específicas: a citada CNUCED e o Banco Mundial pelas razões sobejamente referenciadas.

Pois, a CNUCED dedicou particular atenção ao problema da privatização dos portos, tendo publicado, em 1998, um documento de referência denominado de —*Guidelines for Port Reform* (UNTAD, 1998), enquanto a principal iniciativa do Banco Mundial respeita à preparação do —*Port Reform Toolkit* (World Bank, 2007), que constituiu documento de referência, muito divulgado e seguido, em particular por países em desenvolvimento.

As duas Instituições procuraram caracterizar os modelos de reformas e as formas de privatização dos portos, referenciar as principais preocupações a ter em conta no início do processo de reformas e delinear os principais passos a seguir e instrumentos a utilizar pelos responsáveis pela condução das reformas, a diferentes níveis: governos, Autoridade Portuária, regulador do sector, entre os principais.

Conforme as palavras de Zvi Ra’Anan (1991)⁸ de que ... “*a necessidade de flexibilizar a gestão portuária nas vertentes operacional e comercial determinou uma progressiva redução da regulação e um aumento da participação do sector privado e dos clientes do porto, os quais muitas vezes estabelecem as condições para o progresso dos*

portos...” - Zvi Ra’Anan (1991), —*Port Administration: Should Public Ports be Privatized*ll, World Bank, March 1993, p.32.

Na conferência internacional realizada em meados dos anos 90 do Século XX, foram identificadas as seguintes razões para o processo de privatização dos portos: —(i) *melhorar o processo de gestão dos portos*; (ii) *melhorar a eficiência das actividades portuárias*; (iii) *reduzir a pressão sobre as receitas do Estado*; (iv) *incentivar a participação dos trabalhadores na detenção de posição societária nas empresas portuárias*; (v) *reduzir o poder sindical no sector*.

b) MODELO ESPANHOL

O modelo de administração portuária consagrado em Espanha, depois da Reforma Portuária de 1992, estriba-se no “Puertos del Estado”, entidade jurídica público-estatal cuja missão consiste em aplicar a política portuária governamental, determinando os objetivos gerais do Sistema Portuário e coordenando todas as Autoridades Portuárias, que podem ser definidas como entes do Direito Público, uma espécie de autarquias com maior autonomia e flexibilidade. Após a reforma de 2003, as referidas Autoridades Portuárias passaram para um nível superior de gestão económica e financeira mas também, com responsabilidade de assumir o autofinanciamento, a liberdade tarifária e o incentivo ao desenvolvimento do setor privado com base no princípio da livre concorrência. Com efeito, passaram a ter a responsabilidade de criar um ambiente de negócio competitivo no que concerne à prestação de serviços portuários que foram objeto de privatização e constata-se que participam de forma muito ativa na tomada de decisões atinentes ao Setor Portuário (Puertos del Estado, 2008).

c) MODELO CHINÊS

É notório que a China passou por um longo processo de transição no que tange ao seu modelo de administração portuária a partir dos anos 80, relegando o modelo de controlo totalitário do governo central-estadual para um modelo de comparticipação de responsabilidades com as “autarquias locais” e o setor privado. Assim, as Autoridades Portuárias foram transferidas para os municípios, a quem foi permitido a obtenção de autonomia financeira (Wang, 2004).

A partir dos anos 80, com a entrada em vigor do Código Marítimo, as empresas estrangeiras foram autorizadas a participarem na construção e operação de portos em regime de parceria com empresas chinesas (*joint-venture*), com uma quota de 50-50% dos respetivos projetos. O governo central deixou de financiar estes projetos portuários, passando os privados e as autarquias locais a recorrer a fontes financeiras internacionais e chinesas, fundos esses que passaram a emergir das tarifas aplicadas aos utentes dos portos (Wang, 2004).

No modelo de administração portuária em análise, os governos municipais passaram a ser os responsáveis pela administração dos respetivos portos, com a atribuição de regulação dos mercados portuários, na base da competição entre os operadores, a fiscalização da segurança portuária e demais leis do setor.

d) MODELO ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Este modelo é caracterizado por um alto grau de descentralização. Contrariamente aos outros países referenciados constata-se que as responsabilidades públicas relativamente aos portos são inexistentes, quer a nível municipal, estadual e federal, daí não se poder falar numa AP nacional (Lacerda, 2005).

É notório que nem o Congresso Federal nem qualquer Agência Pública Federal detêm qualquer autoridade, poder ou direito de nomear ou exonerar as direções ou os trabalhadores das AP e, conseqüentemente, não podem modificar as suas responsabilidades. Entretanto, existe uma nuance no que concerne ao exercício da autonomia e da independência pelas AP em relação aos municípios (os poderes públicos locais), que podem ter vários níveis de graduação, a ponto de poderem ou não se sujeitarem à revisão ou aprovação do poder público municipal ou mesmo estadual (Sherman, 2004).

e) MODELO UNIÃO EUROPEIA

Uma parte considerável dos produtos comerciais transportados por mar é concretizada nos portos, onde os investimentos e as decisões políticas e administrativas emergem da Comissão das Comunidades Europeias, órgão executivo que influencia as respetivas entidades públicas ou produzem as correlativas Diretivas. Pois, pode-se corroborar

Lacerda ao afirmar que ainda existe uma preponderante dependência do Setor Público nas atividades portuárias na Europa.

Grosso modo, ao analisarmos a Europa como um todo, constatamos a existência de um aumento considerável na participação do Setor Privado em matéria de participação de serviços portuários mas que o Setor Público continua a fazer a manutenção das infraestruturas nalguns países, nos quais os governos na prática continuam a financiar os custos dos respetivos investimentos (Trujillo e Nombela, 2000). Todavia, aumenta cada a dia que passa, o interesse da União Europeia de se criar um sistema de autofinanciamento dos portos, nos quais esses não aufeririam de subsídios governamentais. Esse pensamento tem a sua razão de ser no recebimento justo e adequado de tarifas portuárias pelas AP, com o propósito de financiar as expansões de infraestruturas ou procurarem a parceria privada para alcançarem tal objetivo. O condicionamento da utilização dos recursos públicos advém devido principalmente, à falta de capacidade de apoio financeiro de todos os países e estados membros, de maneira que a criação de um mercado único favorecerá a competição em igualdade de condições. Esses dois autores acreditam que o autofinanciamento permitirá que todos os portos marítimos passem a atuar de forma igualitária, independentemente do apoio dos subsídios dos respetivos governos.

...

1 . “Aspetos jurídicos da gestão portuária” – relatório do secretariado do CNUCED – UNCTAD/SHIP/639 – 11 de Fev. 1993 – G.E 93. . 50422/5394R/5423R (F).

2” As fontes internacionais do direito portuário” – relatório do secretariado do CNUCED – UNCTAD/SHIP/639 – 11 de Fevereiro de 1993 – G.E 93. – 50422/5394R/5423R (F).

3 – Extratos da Convenção de Genebra em 15 de novembro de 1923 sobre o Estatuto do Regime Internacional de Portos Marítimos, aprovada pela Segunda Conferência Geral de Comunicação e Trânsito;

4 - MARTINS, Eduardo Silva , Processo de candidatura ao título de especialista na Escola Superior Náutica Infante Don Henrique, Departamento de Transportes e Logística, “As reformas no setor portuário e a perspetiva de desenvolvimento para os portos”, Passo de Arcos, 2012 e

5 - CARDOSO, Ulisses Silva, ISCTE Business School – Instituto Universitário de Lisboa – “Estratégia para o desenvolvimento do setor portuário de Cabo Verde, com base nas tendências internacionais”, Fevereiro 2013.